

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Évaluation de politique publique

Rapport public thématique

Décembre 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	21
Introduction	23
Chapitre I Une multiplicité de formules d'accueil et de garde fortement soutenue par des financements publics	27
I - Une offre élevée combinant divers statuts juridiques et modèles économiques	28
A - Une offre d'accueil stabilisée à un niveau élevé	28
B - Une offre assez homogène pour l'accueil individuel	32
C - Des modèles juridiques et économiques très divers pour les accueils collectifs	34
D - Deux modes en complément : la préscolarisation et la garde à domicile.....	38
II - La part prépondérante du financement public.....	39
A - Cinq financeurs principaux.....	40
B - Six principaux canaux de financement public.....	41
Chapitre II Une offre inégale entre les territoires en densité et en qualité	45
I - Une offre insuffisante pour satisfaire la totalité de la demande	45
A - Un cinquième de la demande d'accueil formel non satisfaite	46
B - Des déterminants de l'offre d'accueil aux perspectives d'évolution incertaines.....	47
II - Des inégalités d'accès accentuées par un développement de l'offre à plusieurs vitesses	52
A - Des inégalités d'accès géographique fortes, principalement liées au niveau de vie des habitants.....	52
B - Un développement de l'offre à plusieurs vitesses qui accentue les disparités territoriales	55
III - Une information sur l'offre et un accompagnement des familles à renforcer	64
A - Une connaissance imparfaite de l'offre qui influe sur les demandes de places	64
B - Des circuits d'attribution peu transparents et à l'efficacité inégale.....	68
IV - La qualité de l'accueil : une préoccupation renforcée, inégalement prise en compte et contrôlée.....	73
A - Des enjeux pour l'enfant mieux connus et pris en compte par la réglementation	74

B - Une amélioration de la qualité de l'accueil qui se heurte à la pénurie de personnel et à un financement insuffisant.....	75
C - Des pratiques disparates de contrôle et d'accompagnement des professionnels.....	77
V - Une politique publique peu pilotée, des compétences dispersées	81
A - Une politique publique sans stratégie nationale, des prérogatives locales à renforcer.....	81
B - Le besoin d'indicateurs consolidés	86

Chapitre III Des financements publics de moins en moins soutenables, sans permettre une offre financièrement accessible à toutes les familles.....91

I - Selon les modes d'accueil, des différences de reste à charge défavorables aux familles modestes.....	92
A - Des restes à charge non harmonisés, qui orientent le choix des modes d'accueil en fonction des revenus	92
B - Une accessibilité financière mal assurée pour les plus modestes, des correctifs à apporter.....	96
II - La prestation de service unique : un faible reste à charge, mais des effets mal maîtrisés	99
A - Les principaux acquis de la prestation de service unique	99
B - Des effets indésirables de la prestation de service unique.....	102
III - Des marges d'efficience à activer, des choix stratégiques à opérer	103
A - Une évolution de l'offre qui ne privilégie pas systématiquement les modes d'accueil les moins onéreux pour les finances publiques	104
B - Le crédit d'impôt famille, un dispositif à reconsidérer.....	107
C - Des choix à faire pour maîtriser la dépense publique	109

Chapitre IV Un accueil qui permet de concilier vie professionnelle et vie familiale pour la plupart des parents en emploi113

I - Une politique qui aide la majorité des parents en emploi, des situations spécifiques mal prises en compte.....	113
A - Un taux d'activité des mères élevé	114
B - Une reprise du travail mal accompagnée à l'issue d'un congé familial	116
C - Des difficultés pour financer l'accueil en horaires atypiques	117
D - Des besoins d'accueil mal couverts pour les personnes en recherche d'emploi.....	119
II - Un équilibre entre garde parentale et accueil formel à faire évoluer.....	122
A - L'allongement du congé de maternité, une option consensuelle.....	122
B - Une indemnisation de la garde parentale à rendre plus incitative	124

Conclusion générale129

Liste des abréviations131

Annexes135

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

*

**

Le présent rapport d'évaluation est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour des comptes de mener des enquêtes thématiques et de l'article L. 111-13 du même code, selon lequel la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Dans ses évaluations, la Cour s'attache notamment à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

Le présent rapport d'évaluation a été préparé par une formation inter-juridictions composée de représentants des cinquième et sixième chambre de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes de Bretagne, de Bourgogne-Franche-Comté et des Pays-de-la-Loire. Des travaux ont été conduits en lien avec les chambres régionales des comptes Île-de-France, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'évaluation devait répondre aux questions suivantes :

- dans quelle mesure la politique d'accueil du jeune enfant permet-elle la création d'une offre adaptée, de qualité et équilibrée entre les territoires ?
- dans quelle mesure les dispositifs de financement public de la politique d'accueil du jeune enfant permettent-ils d'assurer une offre financièrement accessible à toutes les familles, dans le respect des contraintes financières des acteurs publics ?
- dans quelle mesure l'accueil formel permet-il de concilier la vie professionnelle et la vie familiale ?

Un comité d'accompagnement a été mis en place dès le début des travaux d'évaluation. Il a été consulté à quatre reprises.

Il était composé des personnalités suivantes (par ordre alphabétique) : M. Christian Gélis (Confédération des petites et moyennes entreprises), Mme Sylviane Giampino (Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge), Mme Laurence Katzenmayer (adjointe au maire de Toulouse), Mme Élisabeth Laithier (comité de filière « petite enfance »), Mme Marie-Béatrice Levaux (Fédération des particuliers employeurs de France), M. Xavier Madelaine (Association des maires de France), M. Matthieu Menguy (Fédération nationale des éducateurs de jeunes enfants), M. Jérôme Obry (Fédération française des entreprises de crèches), Mme Sandra Onyszko (Fédération nationale regroupant les assistantes maternelles et familiales) et Mme Hélène Périvier (Observatoire français des conjonctures économiques).

Outre la consultation d'administrations centrales et d'organismes sociaux centraux, d'organisations représentant les collectivités territoriales, les familles, les entreprises et les personnels du secteur, ainsi que l'exploitation de diverses bases de données, notamment de la Drees (ministère chargé des affaires sociales) et de la Cnaf, l'enquête s'est appuyée sur des travaux universitaires conduits par le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (Liepp) de Sciences Po, présentés dans l'annexe n° 1, et sur deux sondages réalisés pour la Cour par les instituts CSA et Ipsos (cf. les annexes n° 2 et 3), effectués respectivement auprès des familles et des entreprises.

Un parangonnage international, dont les résultats sont présentés dans l'annexe n° 6, a porté sur les dispositifs d'aide à l'accueil du jeune enfant en Allemagne, au Danemark, en Espagne, en Finlande, au Royaume-Uni et en Suède.

L'enquête s'est appuyée sur onze contrôles de collectivités ou d'organismes locaux, réalisés par les chambres régionales des comptes de Bourgogne-Franche-Comté et des Pays-de-la-Loire.

L'évaluation a permis d'examiner de manière approfondie l'accueil du jeune enfant dans six départements (distincts de ceux ayant fait l'objet de contrôles par les chambres régionales des comptes) et d'illustrer la diversité des caractéristiques socio-démographiques et économiques du territoire national : les Bouches-du Rhône, les Hautes-Pyrénées, les Hauts-de-Seine, l'Ille-et-Vilaine, la Nièvre et la Vendée.

Dans chacun de ces six départements, une quinzaine d'acteurs a été rencontrée dans le cadre d'échanges bilatéraux. Un atelier d'acteurs a ensuite associé une dizaine de personnes réunies autour des quelques thèmes non consensuels ou appelant un approfondissement collectif. Des visites de structures d'accueil variées ont eu lieu dans chaque département.

Au total, entre mi-juin et mi-décembre 2023, 201 acteurs de terrain ont été interrogés, six ateliers d'acteurs ont été organisés et 18 structures d'accueil ont été visitées. Les enseignements qui en ont été tirés sont retracés dans six cahiers territoriaux, publiés en même temps que le présent rapport. Chaque cahier présente l'état des lieux de l'accueil du jeune enfant sur le territoire concerné, ainsi que le compte rendu des échanges réalisés avec les acteurs locaux sur les trois questions évaluatives.

*

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 20 septembre 2024, par la formation interjuridictions « Accueil du jeune enfant », présidée par Mme Hamayon, présidente de la sixième chambre, et composée de Mme Dosseh, conseillère-présidente, présidente de section de chambre régionale des comptes, Mme Rohner et Mme Terrasse, conseillères référendaires, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Burckel, conseiller maître, en tant que rapporteurs, M. Bizeul, conseiller maître, Mme Leduc-Denizot, conseillère référendaire, Mme Ser-Istin, conseillère référendaire en service extraordinaire, Mme Le Déaut, première conseillère à la chambre régionale des comptes de Bretagne, Mme Duhamel, conseillère à la chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté, et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Soussia, conseillère maître, présidente de section.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Barichard, Premier avocat général, a été consulté sur le projet de rapport le 9 octobre 2024. Le Premier président en a approuvé la publication le 5 décembre 2024.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

La politique d'accueil du jeune enfant comprend l'ensemble des actions visant à développer des solutions d'accueil et de garde des enfants âgés de moins de trois ans.

Dans les années 1970, de premières aides ont été accordées aux parents pour garder leur enfant (la garde parentale) et aux assistantes maternelles. En soutenant l'activité de ces dernières, en accueil individuel, et en encourageant le développement des crèches, en accueil collectif, cette politique s'est construite au début des années 2000 autour de plusieurs objectifs. Une priorité était de développer l'offre pour permettre aux mères de retrouver une activité professionnelle rapidement après la naissance de leur enfant.

La présente évaluation vise à répondre à trois questions :

- la politique d'accueil du jeune enfant permet-elle la création d'une offre adaptée, de qualité et équilibrée entre les territoires ?
- les dispositifs de financement public permettent-ils d'assurer une offre financièrement accessible à toutes les familles, dans le respect des contraintes financières des acteurs publics ?
- l'accueil formel² permet-il de concilier la vie professionnelle et la vie familiale ?

Les travaux dont est issu le présent rapport ont été supervisés par une formation inter-juridictions rassemblant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes de Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne et Pays de la Loire. Le rapport est nourri et complété par six cahiers territoriaux, réalisés à partir d'enquêtes conduites auprès d'acteurs et de structures intervenant dans six départements³.

² C'est-à-dire les places d'accueil aidées et encadrées par les pouvoirs publics. L'accueil formel recouvre différents modes de garde : assistante maternelle employée directement par des particuliers, salariée à domicile, établissement d'accueil du jeune enfant (crèche collective, crèche familiale, multi-accueils, micro-crèche, halte-garderie), école maternelle en préscolarisation.

³ Bouches-du-Rhône, Ile-et-Vilaine, Hautes-Pyrénées, Hauts-de-Seine, Nièvre et Vendée.

Les dispositifs de la politique d'accueil du jeune enfant

La politique d'accueil du jeune enfant a été élaborée par étapes successives. Les objectifs poursuivis ont varié, les acteurs se sont diversifiés et les dispositifs complexifiés.

Une pluralité d'objectifs et d'acteurs

L'objectif de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, visant notamment à encourager l'emploi des femmes, sous-tend de façon continue la politique d'offre d'accueil. Le soutien à la natalité, moins affirmé pendant vingt ans et la qualité d'accueil ont été récemment rehaussés au rang de priorités. Pour autant, ces objectifs restent peu hiérarchisés.

Principe régulièrement réaffirmé, le libre choix du mode de garde est compris comme la mise à disposition de tous les modes d'accueil pour tous les parents. Ce principe est parfois interprété comme la possibilité de choisir parmi les modes de garde disponibles sans barrière financière, ce qui est irréaliste au regard des contraintes de finances publiques.

De nombreux acteurs sont impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'accueil du jeune enfant : au plan national, plusieurs ministères sont concernés ainsi que la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et la mutualité sociale agricole. Au plan local, les départements, à travers les services de la protection maternelle et infantile, et les régions, au titre de la formation, interviennent de façon ciblée. Les communes et les intercommunalités assument diversement une fonction de régulation de l'offre et de la demande, correspondant aujourd'hui à une compétence facultative et, pour certaines, gèrent des crèches.

Un financement public prépondérant

Des dispositifs financent directement des établissements d'accueil du jeune enfant, notamment les crèches bénéficiaires de la prestation de service unique. D'autres soutiennent financièrement les familles dans l'accès aux diverses formes d'accueil en leur allouant des aides, comme le complément de libre choix du mode de garde, ou en leur accordant des crédits d'impôt. Certaines écoles maternelles accueillent des enfants à partir de deux ans, dits en préscolarisation. La prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare) indemnise quant à elle les parents qui réduisent ou interrompent leur activité professionnelle pour assurer la garde de leur enfant.

Ces financements publics, versés par la branche famille de la sécurité sociale (59 % de l'ensemble des dépenses publiques et privées d'accueil du jeune enfant), par les collectivités territoriales (17 %) ou supportés par l'État (13 %), ont représenté 16,1 Md€ en 2022, soit près de 90 % de l'ensemble des dépenses liées à la garde d'enfant. La part des familles est inférieure à 8 % et celle des employeurs à 3 %.

Une offre d'accueil développée combinant divers statuts juridiques et modèles économiques

Fin 2022, 1,31 million de places d'accueil formel étaient proposées à 2,17 millions d'enfants de moins de trois ans, soit un taux de couverture de 60,3 %, 11 % des parents étaient indemnisés par la Prepaire tandis que 29 % de l'ensemble des parents ne bénéficiaient ni de place d'accueil, ni d'aide.

Les assistantes maternelles, agréées par la protection maternelle et infantile, qui sont salariées des parents, peuvent accueillir chacune jusqu'à quatre enfants. En 2022, les 236 000 assistantes maternelles proposaient 684 000 places d'accueil, soit plus de la moitié des places d'accueil formel, mais leur offre est en net recul.

Les crèches, dont le nombre de places a augmenté d'un quart depuis 2013, proposent près de 40 % de l'offre d'accueil formel. En plus des participations versées par les parents, les crèches en contrat avec les caisses d'allocations familiales (CAF) et bénéficiant d'un financement par la prestation de service unique, doivent obtenir un financement complémentaire, subvention communale ou versement d'employeurs en contrepartie de la réservation de berceaux pour leurs salariés.

Des micro-crèches dites « Paje », gérées surtout par des entreprises du secteur marchand, ne bénéficient pas d'un financement au titre de la prestation de service unique, mais les familles obtiennent une aide au titre du « complément de libre choix du mode de garde » compris dans la prestation d'accueil du jeune enfant. Le tarif facturé aux familles qui recourent à ces micro-crèches est librement fixé dans la limite de 10 € par heure.

La préscolarisation en école maternelle, en fort recul, représente 5,3 % des places d'accueil formel, et la garde par une salariée à domicile, dont la part est stable, 3,5 %.

*

**

La politique d'accueil du jeune enfant permet-elle la création d'une offre adaptée, de qualité et équilibrée entre les territoires ?

Le niveau d'exigence en termes d'accessibilité et de qualité des services proposés a augmenté de façon prononcée ces dix dernières années.

Une offre insuffisante et des inégalités territoriales croissantes

Les politiques d'accueil du jeune enfant déclinées territorialement ont permis la création d'une offre diverse et hétérogène mais inégalement répartie selon les territoires et ne permettant pas de satisfaire un cinquième de la demande des familles.

Cette situation résulte d'un manque global d'offre d'accueil, qui se double d'une meilleure couverture des territoires à plus haut niveau de vie, notamment en structure d'accueil collectif, tandis que ceux à niveau de vie plus faible bénéficient davantage d'une offre d'accueil individuel.

La progression de l'offre est essentiellement portée par le secteur marchand, qui développe notamment des « micro-crèches Paje » dans les territoires où la demande solvable des familles est plus élevée, aux dépens des territoires plus pauvres et ruraux. Pour rééquilibrer l'offre sur l'ensemble du territoire, la part des financements publics modulés selon le taux de couverture et la richesse du territoire doit être sensiblement renforcée.

Le départ massif à la retraite des assistantes maternelles, ainsi que, dans les crèches, la pénurie de professionnels diplômés de la petite enfance, constituent un frein au maintien et, plus encore, au développement de l'offre d'accueil du jeune enfant. Ces effets, en partie atténués par la baisse du taux de natalité, fragilisent, aux yeux des parties prenantes, l'objectif des pouvoirs publics de créer 200 000 places d'accueil formel d'ici 2030.

Une information des familles souvent incomplète sur l'offre et des modalités d'attribution peu transparentes

Les différents modes d'accueil et de garde proposés, leur disponibilité à proximité des lieux de vie et leurs coûts respectifs restent imparfaitement connus par les familles, malgré la multiplicité des canaux d'information. La complexité du système freine l'accès des familles socialement ou culturellement désavantagées, notamment de celles qui recherchent pour la première fois une place d'accueil pour leur enfant et de celles qui sont le moins diplômées.

Les processus d'attribution des places manquent encore de transparence, ce qui ne permet pas d'assurer l'équité de traitement entre les demandes. Pour des raisons différentes, les familles les plus solvables,

celles qui sollicitent des durées d'accueil plus longues, celles qui bénéficient de places réservées par les employeurs ou celles dont l'enfant est né au printemps ont plus de chances d'obtenir une place en accueil collectif.

Un objectif renforcé de qualité de l'accueil difficile à mettre en œuvre et à évaluer

L'amélioration de la qualité d'accueil, devenue prioritaire, est contrariée par la pénurie de professionnels de la petite enfance et la coexistence de cadres réglementaires aux exigences parfois incohérentes avec le développement de l'offre, notamment des accueils en petits collectifs, maisons d'assistantes maternelles⁴ et « micro-crèches Paje ». L'ordonnance du 19 mai 2021 relative aux services aux familles comporte des avancées réglementaires et un comité de filière « petite enfance », mis en place en 2021, accompagne la réflexion sur l'amélioration de la qualité.

Les contrôles des modes d'accueil réalisés par les services de protection maternelle et infantile des départements et les caisses d'allocations familiales portent essentiellement sur des questions d'hygiène et de sécurité, pour les premières, ou de gestion, pour les secondes. Ces contrôles ne prennent pas suffisamment en compte des critères de qualité d'accueil et ne permettent pas une évaluation comparée de la qualité de l'offre, dans l'attente de la mise en place d'un référentiel commun et harmonisé de contrôle de la qualité, en cours de préparation.

Une prise en compte encore insuffisante de la qualité dans les financements publics alloués à l'accueil du jeune enfant

Pour l'accueil collectif, la notion de qualité embrasse un champ large, au-delà de la mise aux normes des bâtiments, des taux d'encadrement (c'est-à-dire du nombre d'enfants par adulte) ou des niveaux de formation des personnels. Or, la définition du coût de la qualité, qui suppose une connaissance fine des composantes du prix de revient des différents types de structures, fait encore défaut.

Pour l'accueil individuel, le montant du complément de mode de garde est sans lien avec la qualité de la prestation délivrée par l'assistante maternelle, faute de référentiel.

La convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 de la branche famille intègre cet objectif de qualité par le biais de financements spécifiques pour les établissements d'accueil collectif, selon une démarche à amplifier.

⁴ Elles regroupent jusqu'à quatre assistantes maternelles exerçant dans un même lieu.

Une politique publique peu pilotée, une régulation morcelée

La politique d'accueil se caractérise actuellement par une grande complexité et par une coordination encore insuffisante entre les niveaux national et local, qui affectent la lisibilité des actions conduites et l'évaluation des résultats atteints. Bien qu'elles soient au cœur des objectifs poursuivis, l'offre et la demande d'accueil du jeune enfant sont, au niveau local et, sur certains aspects, au niveau national, insuffisamment connues, tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Leur correcte adéquation ne peut être mesurée et la dimension prospective de cette politique s'en trouve fragilisée.

La création d'un service public de la petite enfance par la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a posé les premiers jalons d'une gouvernance coordonnée au niveau local. Elle a en effet doté les nouvelles autorités organisatrices (les communes) et instances de coordination départementale (le comité départemental des services aux familles) de premiers outils de régulation de l'accueil du jeune enfant.

La multiplicité des acteurs et des dispositifs juridiques, ainsi que le poids des financements publics, justifieraient une stratégie politique partagée portant sur des objectifs hiérarchisés et un pilotage national.

En réponse à la première question évaluative, la Cour constate que, faute d'un pilotage politique coordonné et malgré son niveau de développement déjà élevé, l'offre ne répond pas à l'ensemble de la demande des familles et que les perspectives sont incertaines à cet égard. Les inégalités territoriales d'accès aux places d'accueil sont marquées et tendent à s'accroître. L'information sur l'offre et sur l'attribution des places est partielle et diversement lisible. Enfin les outils pour évaluer et comparer la qualité de l'accueil font encore défaut.

*

**

Les dispositifs de financement public de la politique d'accueil du jeune enfant permettent-ils d'assurer une offre financièrement accessible à toutes les familles, dans le respect des contraintes financières des acteurs publics ?

La politique d'accueil du jeune enfant devrait concilier des conditions financières permettant l'accès de toutes les familles aux modes de garde disponibles à proximité et une maîtrise de la dépense publique.

Des montants de reste à charge qui orientent le choix du mode d'accueil

Les familles aux revenus modestes recourent globalement moins aux modes d'accueil formel. Leur coût peut en effet se révéler dissuasif, qu'il s'agisse de l'accueil par une assistante maternelle, dans une « micro-crèche Paje » ou pour une garde à domicile.

L'accueil collectif dans des établissements financés par la prestation de service unique leur est plus accessible, alors que l'accueil chez les assistantes maternelles est celui qui offre le plus de places, réparties sur tout le territoire, au plus près des familles. Cela conduit à une forme de spécialisation de l'accueil, certains modes, comme la garde simple à domicile, étant *de facto* réservés aux familles aux revenus élevés.

L'écart de reste à charge pour les familles est particulièrement marqué entre la crèche financée par la prestation de service unique et l'accueil par une assistante maternelle. Ce dernier mode de garde est nettement plus coûteux pour les familles disposant de faibles revenus. La réforme du complément de mode de garde, qui prendra effet en 2025, rapprochera les restes à charge entre ces deux modes de garde et permettra d'atténuer cette inégalité d'accès peu compatible avec l'objectif de libre choix du mode d'accueil.

La prestation de service unique qui finance l'activité des crèches permet un accueil peu onéreux mais souffre d'imperfections

Ce mode de financement permet l'accueil des enfants quel que soit le revenu des familles. La participation financière des familles est en effet calculée à partir d'un barème national et du nombre d'heures inscrit au contrat conclu par les parents avec la crèche.

Néanmoins, le financement de l'activité des crèches en fonction du temps de présence des enfants suscite des lourdeurs de gestion et peut inciter les responsables des structures concernées à privilégier l'accueil occasionnel, peu organisé, au détriment de la qualité du service rendu et du bien-être des enfants et des personnels. Un financement des structures par la caisse d'allocations familiales sur une base forfaitaire à la demi-journée apparaît préférable.

Des marges d'efficience qu'il convient d'activer

Les participations financières demandées aux familles pour l'accueil des enfants dans les crèches financées par la prestation de service unique augmentent en fonction du revenu des familles, mais dans la limite d'un plafond de ressources. Le rehaussement progressif de ce plafond, engagé depuis 2019, doit être poursuivi.

Plus généralement, l'accueil par une assistante maternelle, qui figure parmi les moins coûteux pour les finances publiques, mériterait d'être davantage encouragé. Or, actuellement une part importante et croissante des dépenses publiques en faveur de l'accueil du jeune enfant est affectée aux crèches financées par la prestation de service unique, qui constituent pourtant le mode d'accueil le plus onéreux pour la collectivité.

Une plus forte implication financière des employeurs dans l'accueil des jeunes enfants de leurs salariés serait justifiée, notamment pour renforcer l'attractivité de certains métiers ou certains secteurs qui rencontrent de fortes tensions de recrutement. Un avantage fiscal, le crédit d'impôt famille, est actuellement accordé aux entreprises qui en font la demande lorsqu'elles réservent et financent des places en crèche pour les enfants de leurs salariés. Il serait préférable de supprimer progressivement cet avantage et de redéployer les moyens correspondants au bénéfice du développement de l'offre d'accueil dans les territoires sous-dotés.

En réponse à la deuxième question évaluative, la Cour observe que le financement public de la politique ne permet pas, en l'état actuel, d'assurer une égalité d'accès aux modes d'accueil entre les familles, compte tenu, en particulier, de fortes disparités de restes à charge et de taux d'effort entre les familles, au détriment de celles aux plus bas revenus.

La dépense publique paraît mal maîtrisée. Les financements publics privilégient l'accueil en crèche, certes plus demandé par les parents mais plus coûteux. Plusieurs projets déjà actés ou à l'examen, comme l'augmentation du nombre d'adultes par enfant en crèche ou la création de 200 000 places d'accueil envisagée par le Gouvernement d'ici 2030, pourraient alourdir le coût pour les finances publiques de plusieurs milliards d'euros par an. Des choix devront être opérés pour rendre la dépense soutenable par les finances publiques.

*

**

L'accueil formel permet-il de concilier la vie professionnelle et la vie familiale ?

L'atteinte de l'objectif de conciliation entre vie professionnelle et familiale a été analysée selon la situation professionnelle des parents.

Une conciliation facilitée pour la plupart des parents en emploi

Plus les parents travaillent, plus leurs enfants bénéficient d'un accueil formel, jusqu'à 82 % dans le cas où les deux parents travaillent. Le taux d'activité des mères de jeunes enfants diminue cependant avec le nombre d'enfants, jusqu'à 46 % pour trois enfants et plus (contre 84 % pour l'ensemble des femmes).

La quotité de travail de ces mères diminue également à la reprise d'activité. Ainsi, plus du tiers des mères ayant deux enfants, dont un de moins de trois ans, travaillent à temps partiel. Ces effets ne sont pas constatés chez les pères.

La reprise après un congé de maternité ou parental est diversement accompagnée par les entreprises. L'appui éventuel de l'employeur par une politique de soutien à la parentalité est lié au besoin d'attirer et de fidéliser des salariés en âge d'avoir des enfants. Le développement du télétravail a ouvert de nouvelles possibilités dans ce domaine.

Les difficultés pour l'accueil en horaires atypiques et pour les familles en insertion

Le besoin d'accueil des jeunes enfants pendant que les parents travaillent selon des horaires atypiques⁵ est insuffisamment connu et couvert, en quantité comme en qualité. L'offre est peu attractive pour les professionnels de la petite enfance. L'accueil collectif semble moins adapté à ces situations particulières. Les solutions de garde à domicile proposées par des associations et des mutuelles sont préférables mais coûteuses. Or, rares sont les employeurs à participer au financement ou à l'organisation de l'accueil formel des jeunes enfants selon des horaires atypiques.

Le développement de l'accueil des enfants de parents demandeurs d'emploi fait l'objet de dispositifs nationaux tels que les crèches labellisées « à vocation d'insertion professionnelle » (Avip) ou l'aide versée par France Travail aux parents isolés. Cependant le recours très limité à ces dispositifs conduit la Cour à proposer de remplacer les crèches Avip par des bonus alloués aux crèches accueillant des enfants de demandeurs d'emploi. En complément, de multiples initiatives locales se sont développées de façon plus ou moins expérimentale. Si certains de leurs résultats retiennent l'attention, la question de leur pérennisation est posée.

Une garde parentale peu favorisée

Le congé de maternité accordé pour les deux premiers enfants est de courte durée en France, par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE comme avec les recommandations de l'Organisation internationale du travail. Il est parfois prolongé par un congé pathologique moins bien indemnisé. D'après les sondages réalisés pour la Cour dans le cadre de la présente évaluation, la majorité des employeurs et des salariés serait favorable à une prolongation d'un mois du congé de maternité, qui permettrait de libérer 35 000 places d'accueil. Le coût net d'une telle mesure a été évalué par la Cour à 350 M€ par an.

⁵ Les définitions en sont diverses mais couvrent les samedis, dimanches, jours fériés et nuits, au moins entre 21 heures et 6 heures.

En complément des congés de maternité et de paternité, les parents peuvent bénéficier d'un congé parental pour réduire ou interrompre leur activité professionnelle et garder leur enfant. La prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepae) qui leur est versée dans ce cas, à hauteur de 450,67 € par mois en 2024, est en fort déclin et très rarement utilisée par les pères.

Pourtant, le développement de la garde parentale, moins onéreuse pour les finances publiques que l'accueil formel, pourrait réduire la demande d'accueil et compenser, en partie, le non renouvellement des assistantes maternelles. À partir des résultats d'un sondage réalisé à sa demande auprès de parents, la Cour a examiné l'hypothèse d'une indemnisation de la garde parentale plus attractive et plus courte, favorisée en cas de partage entre les parents. Dans un contexte de pénurie de professionnels de la petite enfance, cette mesure permettrait de réduire le besoin de garde formelle de l'ordre de 70 000 berceaux. Son coût net serait d'environ 360 M€ par an. Une telle formule, de mise en œuvre rapide, présente également l'avantage d'être réversible si la baisse de la natalité perdurait.

Les coûts de ces hypothèses d'évolution sont à examiner au regard du coût de 3 Md€ que, sous réserve de disposer des ressources en personnel nécessaires, représenterait la création des 200 000 places d'accueil supplémentaires d'ici 2030, conformément à l'objectif retenu par le Gouvernement en 2023. Surtout, elles permettraient de libérer 105 000 places d'accueil à court terme pour faire face à la pénurie de professionnels de la petite enfance.

En réponse à la troisième question évaluative, la Cour constate que la politique d'accueil du jeune enfant permet à la plupart des parents en emploi, surtout des femmes, de concilier vie professionnelle et vie familiale. Les dispositifs actuels peinent cependant à satisfaire les besoins d'accueil des parents dont les horaires de travail sont atypiques et de ceux qui sont demandeurs d'emploi. Le soutien à la garde parentale, par une prolongation du congé de maternité ou une réforme de la prestation versée aux parents en congé parental, mérite d'être étudié.

*

**

Au vu de ces constats, la Cour formule neuf recommandations, qui procèdent de quatre orientations :

- 1 - L'ajustement des capacités d'accueil à la demande exprimée par les familles doit être organisé.

Les relais petite enfance, structures chargées d'appuyer les professionnels et de faciliter le suivi par les autorités organisatrices, devraient se développer afin de mieux accompagner les familles. La publicité des règles d'attribution de places en crèches y contribuerait également.

Si le développement de l'offre continue à être privilégié, et compte tenu du fait que 20 % des demandes ne sont pas satisfaites, il importe de répondre rapidement à la pénurie de professionnels et de favoriser les modes d'accueil les moins coûteux pour les finances publiques, comme les assistantes maternelles. La réduction de la demande pourrait résulter d'une indemnisation plus élevée de la garde parentale. Le développement de celle-ci et de l'accueil individuel limiterait le risque, à terme, d'une suroffre de structures en cas de poursuite de la baisse de la natalité.

Enfin, la répartition des financements publics de la branche famille devrait davantage tenir compte de la capacité du territoire à développer l'offre d'accueil, selon la richesse de sa population, de la collectivité concernée et des entreprises. La part de financement liée à l'activité, à travers la prestation de service unique, pourrait être réduite d'autant.

- 2 - La qualité de l'accueil, dont les effets sont largement soulignés sur le bien-être des enfants, ne pourra s'améliorer qu'à travers des dispositifs modifiant le système global d'accueil collectif et individuel et non par la seule affirmation d'une priorité accordée à cette question.

Un meilleur pilotage des objectifs de qualité couplé à des contrôles coordonnés du respect de ces objectifs y contribuerait. De même, le mode de financement des crèches ne doit pas encourager des gestions qui dégradent la qualité d'accueil, en particulier quand la recherche d'une occupation maximale des structures conduit à multiplier les accueils occasionnels et met des équipes sous pression.

Le passage d'une prestation de service unique, versée par la caisse d'allocations familiales aux crèches en fonction du nombre d'heures d'accueil réalisées, à un versement forfaitaire à la demi-journée d'accueil, devrait alléger les contraintes administratives des structures et modérer la tendance à une hausse du taux d'occupation préjudiciable à la qualité de l'accueil.

- 3 - La structuration du pilotage de la politique d'accueil apparaît prioritaire. Son absence réduit les capacités d'anticipation dans un contexte en rapide évolution, notamment du point de vue démographique. Elle ne permet pas d'opérer des choix nécessaires entre des objectifs nombreux et parfois contradictoires et laisse de multiples outils, en particulier financiers, produire des effets mal contrôlés.

L'élaboration d'une stratégie nationale en lien avec les acteurs du secteur permettrait de hiérarchiser les objectifs et de réaliser les arbitrages budgétaires en cohérence. Le renforcement de la gouvernance locale, entamée par les comités départementaux des services aux familles et la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, qui a désigné les communes comme autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant à compter du 1^{er} janvier 2025, devrait se poursuivre dans le cadre de la mise en place du service public de la petite enfance.

- 4 - Les dispositifs de financement doivent fonctionner avec davantage d'efficacité et d'équité, tant pour l'accueil individuel que pour l'accueil collectif. Le crédit d'impôt au profit d'entreprises réservant des berceaux de crèches pour leurs salariés finance une forme de coupe-file au bénéfice de ces derniers. Sa suppression est préconisée, sans remettre en cause la possibilité de réservations.

Les participations des familles dans les crèches financées par la prestation sociale unique et leurs plafonds doivent être revalorisés annuellement, dans un objectif d'équité.

Récapitulatif des recommandations

Améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande

1. Pour développer les crèches financées par la prestation de service unique dans les territoires sous-dotés et moins favorisés, renforcer la part des financements de la branche famille liés aux spécificités du territoire d'implantation (taux de couverture et richesse du territoire) et réduire d'autant la part de financement liée à l'activité (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère du budget et des comptes publics, Cnaf*).
9. Pour réduire la demande d'accueil du jeune enfant, allonger le congé de maternité d'un mois et revaloriser l'indemnisation du congé parental, celle-ci étant versée pendant une durée plus courte (*ministères des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère du budget et des comptes publics, Cnaf*).

Renforcer la qualité de l'accueil du jeune enfant

2. Introduire, dans les référentiels de qualité, des seuils d'alerte relatifs aux coûts minimaux des prestations, notamment en matière de personnel et de repas (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, Cnaf*).
3. Centraliser et publier les résultats des contrôles des modes d'accueil réalisés localement et mettre en œuvre un système de sanctions graduées en cas de manquement (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, Cnaf*).
7. Établir le calcul de la prestation de service unique non plus en fonction d'un prix de revient horaire, mais d'un prix de revient à la demi-journée (*Cnaf, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes*).

Définir une stratégie et organiser le pilotage

4. Développer une stratégie nationale interministérielle, fruit d'une concertation avec l'ensemble des acteurs de la politique d'accueil du jeune enfant, sur l'offre, sa qualité, son financement et l'attractivité des métiers de la petite enfance (*secrétariat général du Gouvernement, ministère du budget et des comptes publics, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère de l'éducation nationale, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, Cnaf*).
5. Couvrir l'ensemble du territoire de documents de planification locaux et pluriannuels relatifs à l'accueil du jeune enfant, conformes aux schémas départementaux des services aux familles (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes*).

Améliorer l'équité et la répartition entre financeurs

6. Réviser annuellement le barème national des participations familiales de la prestation de service unique, y compris son plafond (*Cnaf, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère du budget et des comptes publics*).
8. Sous réserve de redéployer des moyens équivalents en faveur du développement de l'offre dans les territoires sous-dotés, supprimer le crédit d'impôt famille à l'horizon de la prochaine convention d'objectifs et de gestion pour laisser aux opérateurs le temps d'adapter leurs modèles économiques (*ministère du budget et des comptes publics, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, Cnaf*).

Introduction

La politique d'accueil du jeune enfant comprend l'ensemble des actions visant à proposer des solutions d'accueil ou de garde pour les enfants âgés de moins de trois ans, avant la scolarité obligatoire, soit 2,17 millions d'enfants en janvier 2023.

Encadré par la réglementation et largement financé par des fonds publics, l'accueil est soit individuel (assistantes maternelles), soit collectif (crèches et haltes-garderies, également dénommées établissements d'accueil du jeune enfant, gérées par des collectivités territoriales, des associations et des entreprises de crèches privées).

Après de premières mesures adoptées dans les années 1970 pour aider les parents gardant leurs enfants et soutenir les assistantes maternelles, les objectifs et les leviers de cette politique publique ont été progressivement précisés à partir des années 2000 (voir annexe n° 4). Il s'agissait de proposer une offre d'accueil suffisante aux mères souhaitant reprendre une activité professionnelle après la naissance.

L'organisation des modalités d'accueil des jeunes enfants a conduit, en particulier, à soutenir l'activité d'assistante maternelle pour développer l'accueil individuel et à structurer, sur le plan juridique, une offre diversifiée d'accueil dans les crèches, qui assurent l'essentiel de l'accueil collectif.

Fin 2022, 1,31 million de places d'accueil étaient proposées, mobilisant 450 000 professionnels de la petite enfance et permettant de couvrir près de 60 % des besoins. Environ 11 % des parents percevaient la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepa) après avoir réduit ou interrompu leur activité professionnelle pour garder leur enfant. Enfin, 29 % des parents ayant de jeunes enfants ne bénéficiaient pas de place d'accueil, ni d'aide financière.

Des dispositifs publics, principalement la prestation de service unique (PSU), ont aidé les structures collectives à financer leurs coûts de fonctionnement et incité à augmenter le nombre de places. Le complément de libre choix du mode de garde (CMG), versé aux familles, a été peu à peu ajusté afin d'alléger le coût pour les familles de la garde à domicile ou du recours à une assistante maternelle.

L'ensemble de ces financements, versés par les caisses d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole, par les collectivités territoriales ou supportés par l'État, s'élevait à environ 16,1 Md€ en 2022. Ils représentent près de 90 % de l'ensemble des dépenses réalisées pour l'accueil du jeune enfant.

Le contexte est marqué par un recul de la natalité entamé en 2014, qui a tendance à s'accroître, réduisant le besoin d'accueil des jeunes enfants, tandis que revient dans le débat public la question du soutien à la natalité. Le développement quantitatif de l'offre d'accueil, soutenu jusqu'en 2017, se trouve aujourd'hui compromis par le recul du nombre d'assistantes maternelles et la pénurie de professionnels de la petite enfance.

Les objectifs de la politique d'accueil du jeune enfant ont, eux aussi, évolué. D'autres préoccupations se sont imposées progressivement. À l'intérêt des parents pour la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle s'est ajoutée ainsi l'importance de la qualité de l'accueil pour le développement de l'enfant, mise en lumière par des travaux scientifiques et intégrée progressivement dans la réglementation.

Depuis la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (cf. l'annexe n° 4), les pouvoirs publics ont pris plusieurs initiatives concernant l'organisation et la gouvernance du secteur. La plus récente a conduit à lancer, en 2022, le projet de service public de la petite enfance qui vise, en particulier, à améliorer la régulation locale de l'accueil des jeunes enfants. La loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi confie ainsi la mission d'autorité organisatrice de la petite enfance aux communes à compter du 1^{er} janvier 2025.

Onze ans après la publication de son rapport sur l'accueil des enfants de moins de trois ans⁶ et trois ans après l'enquête qu'elle a conduite sur la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)⁷, la Cour a souhaité vérifier si les objectifs poursuivis par la politique d'accueil du jeune enfant ont été atteints, identifier les difficultés rencontrées et formuler des recommandations pour y remédier.

⁶ Cour des comptes, *L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler*, rapport public thématique, novembre 2013.

⁷ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre VIII, 2022.

Le présent rapport rend compte des résultats de l'évaluation de cette politique publique⁸ conduite par la Cour. Il est accompagné de six cahiers territoriaux⁹ présentant la situation constatée dans chacun des départements retenus pour cette évaluation et les enseignements tirés des échanges tenus sur place avec les principaux acteurs et parties prenantes de la politique d'accueil du jeune enfant.

Un premier chapitre présente la diversité des objectifs, des acteurs et des dispositifs de la politique d'accueil du jeune enfant. Les chapitres suivants apportent des éléments de réponses aux trois questions évaluatives suivantes :

- la politique d'accueil du jeune enfant permet-elle la création d'une offre adaptée, de qualité et équilibrée entre les territoires ?
- les dispositifs de financement public de cette politique permettent-ils d'assurer une offre financièrement accessible à toutes les familles, dans le respect des contraintes financières des acteurs publics ?
- l'accueil formel permet-il de concilier la vie professionnelle et la vie familiale ?

⁸ Du fait des spécificités territoriales de l'accueil en outre-mer d'une part, et du cadre juridique et de l'organisation de l'accueil des enfants en situation de handicap d'autre part, ces deux aspects de la politique d'accueil du jeune enfant n'ont pas été inclus dans le champ de cette évaluation.

⁹ Bouches-du Rhône, Hautes-Pyrénées, Hauts-de-Seine, Ille-et-Vilaine, Nièvre et Vendée.

Chapitre I

Une multiplicité de formules d'accueil et de garde fortement soutenue par des financements publics

La politique d'accueil du jeune enfant poursuit plusieurs objectifs¹⁰. La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle encourage principalement l'emploi des mères. Depuis une dizaine d'années, le développement de l'enfant tient une place plus importante parmi ces objectifs qui comportent à nouveau, depuis peu, le soutien à la natalité.

Cette politique a longtemps été orientée par le principe du libre choix du mode d'accueil¹¹, qui doit « *garantir pour chaque parent qui le souhaite une solution d'accueil du jeune enfant à un coût similaire, quel que soit son mode d'accueil* »¹². Elle s'inscrit dans le cadre de la politique et des équilibres financiers de la branche famille, qui suppose une maîtrise des dépenses publiques qui y sont affectées.

¹⁰ Objectifs définis dans des dispositions législatives et leurs exposés des motifs, des textes réglementaires ou des engagements européens, et précisés dans les conventions d'objectifs et de gestion signées par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) avec l'État, ainsi qu'au travers de déclarations des autorités publiques (cf. l'annexe n° 4).

¹¹ Selon Julien Damon, « *le libre choix français masquerait une succession de non-décisions publiques, à l'opposé du modèle scandinave, plus directif, imposant des choix successifs aux parents : garde parentale la première année de l'enfant, prise en charge collective au-delà* ». in *Rapport pour renforcer le modèle français de conciliation entre vie des enfants, vie des parents et vie des entreprises*, octobre 2021.

¹² Saisine du Conseil économique social et environnemental (Cese) par le Premier ministre en octobre 2021.

La politique d'accueil du jeune enfant mobilise de nombreuses options d'accueil et de garde proposées aux parents (I), soutenues par une large palette de financements publics (II).

I - Une offre élevée combinant divers statuts juridiques et modèles économiques

Les modes d'accueil et de garde se répartissent, pour les familles, entre 34 situations juridiques et financières différentes¹³. Par opposition avec la garde parentale, l'accueil formel recouvre l'offre juridiquement organisée et aidée par les pouvoirs publics, mise en œuvre par des opérateurs publics, associatifs ou privés à but lucratif. Il distingue l'accueil individuel, assuré par les assistantes maternelles, l'accueil collectif, organisé par les établissements d'accueil du jeune enfant (principalement les crèches), la préscolarisation en école maternelle et la garde à domicile.

A - Une offre d'accueil stabilisée à un niveau élevé

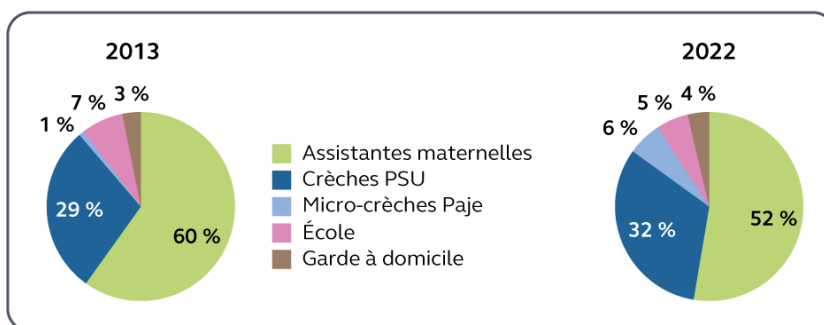
L'offre d'accueil est principalement proposée par les assistantes maternelles, dont la part diminue toutefois par rapport aux crèches (1). Elle atteint un niveau élevé en comparaison avec d'autres pays européens, tout en plafonnant depuis 2019 (2).

1 - Une offre dominée par les assistantes maternelles, dont le nombre recule

1 310 000 places d'accueil formel étaient proposées en 2022, dont 52,2% par les assistantes maternelles, 18,7% par les crèches financées par les collectivités territoriales, 9,5 % par les crèches du secteur marchand, désormais davantage présentes que les crèches associatives (7 %).

¹³ Selon les responsables de l'activité, les gestionnaires et le type de financement. Deux modes relèvent de l'accueil individuel, 22 de l'accueil collectif, deux de la préscolarisation, six de la garde à domicile et deux de la garde parentale (cf. l'annexe n° 5).

Graphique n° 1 : répartition de l'offre d'accueil formel en 2013 et en 2022



Sources : Cnaf, rapport de l'Onape

Les assistantes maternelles, proposaient deux fois plus de places que les crèches en 2013 et seulement 1,35 fois plus en 2022. Le repli des premières (- 116 000 places) n'a pas été compensé par le développement des secondes (+ 100 000 places).

2 - Une offre élevée par rapport à celle observée dans d'autres pays européens mais qui plafonne

Le taux de couverture (nombre de places théoriques d'accueil chez les assistantes maternelles, dans les crèches, les écoles maternelles et en garde à domicile rapporté au nombre d'enfants de moins de trois ans) est plus élevé en France que dans d'autres pays européens. Ces comparaisons doivent cependant être considérées au regard des politiques d'accueil du jeune enfant propres à chaque pays.

Comparaison européenne des politiques d'accueil du jeune enfant (cf. l'annexe n° 6)

Les dépenses publiques affectées à la politique d'accueil du jeune enfant représentent 0,6 % du produit intérieur brut (PIB) français. Ce niveau est sensiblement supérieur à celui de l'Allemagne (0,2 %) et, singulièrement, de l'Espagne (0,02 %) et du Royaume-Uni (0,1 %), mais il est moins élevé qu'en Suède (1 %) ou au Danemark (0,8 %).

Les politiques nordiques et germanique prévoient un droit opposable à un mode d'accueil, à partir des 6 à 12 mois de l'enfant selon les pays. Préalablement, les parents bénéficient de congés de maternité et de paternité ou parentaux d'une durée de 10 à 16 mois à répartir entre les deux parents, avec des mécanismes incitatifs pour encourager une répartition minimale de la durée du congé entre les parents¹⁴. Les taux de remplacement du salaire antérieur varient de 65 à 100 % sur une durée pouvant aller jusqu'à 14 mois. L'offre d'accueil du jeune enfant est concentrée sur l'accueil collectif public intégré des enfants âgés de un à cinq ans. Le taux de recours est très élevé à partir de l'âge du droit opposable, généralement supérieur à 80 %.

Les congés de maternité et de paternité sont un peu plus courts en Espagne (huit mois pour les deux parents, dont six semaines obligatoires et simultanées) qu'au Royaume-Uni (dix mois pour la mère et deux semaines pour le père), mais ils restent plus longs qu'en France. Ils sont indemnisés à hauteur de 90 % à 100 % du salaire antérieur, plafonné à un montant mensuel, et rapidement dégressifs.

L'instruction obligatoire à partir de trois ans en France, depuis 2019, fait figure d'exception, les autres pays étudiés la pratiquant à partir de cinq ans, voire six ans.

Des déductions fiscales et aides d'employeurs sont prévues pour soutenir les frais d'accueil. Le reste à charge est très différent selon les pays, de 3 % au plus en Suède avec un plafond de 150 € par mois à plus de 1 500 € par mois au Royaume-Uni.

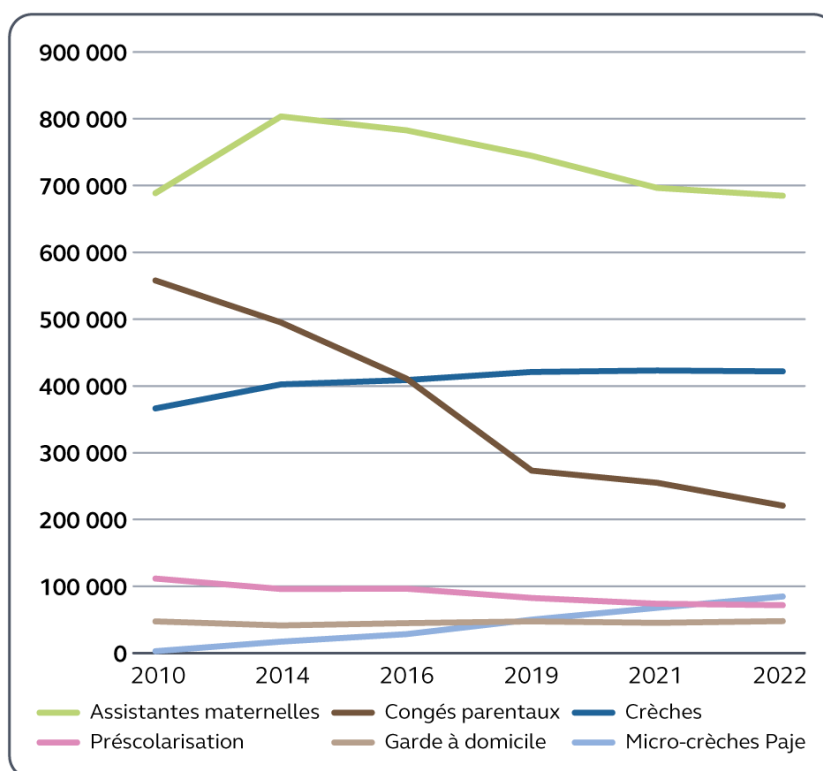
Dans chacun de ces pays, le pilotage institutionnel est partagé entre les échelons national et local (communes, communautés autonomes, *Länder*, etc.).

En France, la politique d'accueil du jeune enfant a privilégié un retour rapide des mères à la vie professionnelle. Il n'existe pas de droit opposable à l'accueil du jeune enfant. La durée du congé de maternité y est courte, le congé parental faiblement indemnisé et peu utilisé par les pères. Le besoin d'accueil est, en conséquence, plus élevé que dans d'autres pays.

L'offre théorique se situe parmi les plus élevées de l'OCDE : 60,4 % des enfants de moins de deux ans bénéficiaient d'un accueil formel en France en 2019, pour une moyenne de 38,9 % dans l'OCDE. Les assistantes maternelles assuraient 54 % des places en accueil formel en 2020, contre 15 % en Allemagne, 11 % au Royaume-Uni et 2 % en Suède.

¹⁴ Nombre maximum de jours transférables à l'autre parent, majoration globale de la durée si le deuxième parent prend un congé d'une durée supérieure à un seuil prédéfini.

Graphique n° 2 : évolution de la capacité théorique d'accueil en France



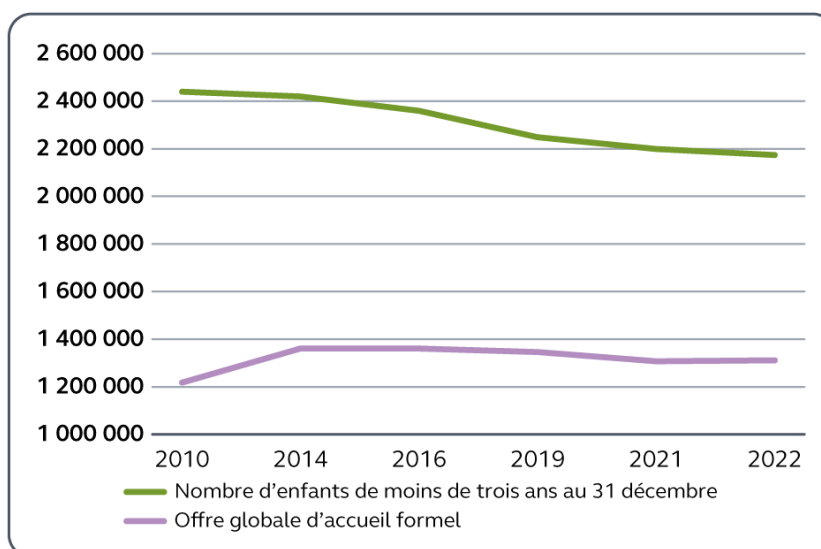
Source : rapports annuels de l'Onape. Calcul Cour des comptes

La part des enfants de moins de trois ans bénéficiant d'un accueil formel, appelé taux de couverture, s'est stabilisé depuis 2019 entre 59 et 60 %¹⁵, après une augmentation de dix points depuis 2010 principalement liée à la baisse de 265 000¹⁶ du nombre d'enfants de moins de trois ans entre 2011 et 2022. Sans cette baisse, le taux de couverture aurait été de 53,7 % en 2022.

¹⁵ 59,8 % en 2019, 58,8 % en 2020, 59,4 % en 2021, 60,3 % en 2022.

¹⁶ Selon les chiffres de l'Observatoire national de la petite enfance (Onape), qui permettent de calculer le taux de couverture, et qui présentent un écart à la baisse de 340 000 enfants par rapport aux chiffres du recensement de l'Insee.

Graphique n° 3 : évolution de l'offre globale d'accueil et du nombre d'enfants de moins de trois ans (hors congé parental)



Note : les données de l'Onape (Observatoire national de la petite enfance) sur le nombre d'enfants de moins de trois ans sont différentes de celles de l'Insee, qui sont inférieures. Ces dernières réduiraient le solde théorique non couvert. Par cohérence entre l'ensemble des données de l'Onape, nombre d'enfants et nombre de places disponibles, l'analyse à partir des données de l'Onape est ici privilégiée.

Source : rapports annuels de l'Onape. Calcul Cour des comptes

L'offre d'accueil, qui avait atteint 1,361 million de places en 2016, a reculé pour s'établir à 1,31 million de places en 2022.

B - Une offre assez homogène pour l'accueil individuel

La plupart des assistantes maternelles assurent l'accueil à leur domicile. Certaines se regroupent en maison d'assistantes maternelles ou exercent dans des crèches familiales.

Un agrément pour accueillir des enfants leur est délivré par le président du conseil départemental, sur avis des services de la protection maternelle et infantile, après 80 heures de formation préalable. Elles doivent, dans les trois premières années d'activité, suivre 40 heures de formation complémentaire. Deux des trois modules du certificat d'aptitude professionnelle *Accompagnant éducatif petite enfance* peuvent leur être attribués à l'issue d'un examen. L'agrément suppose le respect de conditions liées au logement (surface, nombre de pièces, risques pour les enfants).

À domicile ou dans une maison d'assistantes maternelles, l'assistante maternelle fixe le tarif horaire entre un minimum (2,70 € nets au 1^{er} février 2024) et un maximum de cinq fois le Smic horaire par jour et par enfant gardé (soit 45,50 € nets au 1^{er} février 2024)¹⁷. S'y ajoutent des majorations éventuelles pour horaires atypiques ou au-delà de 45 heures par semaine, des indemnités d'entretien, de repas et kilométriques, en cas d'usage d'un véhicule.

Tableau n° 1 : statuts des assistantes maternelles

Type d'accueil	Lieu d'exercice	Contrats et aides pour les parents	Financement de l'opérateur
<i>Assistentes maternelles (99 % de femmes)</i>	Jusqu'à quatre enfants par assistante, à domicile ou regroupées jusqu'à quatre assistantes en MAM	Le contrat de l'assistante maternelle avec les parents employeurs fixe librement, dans un cadre, tarifs et horaires. Les parents bénéficient du CMG « emploi direct » et du crédit d'impôt.	Paiement par les parents.
<i>Dont en maisons d'assistantes maternelles (MAM)</i>			Paiement par les parents. Aide ponctuelle des collectivités.
<i>Dont assistantes maternelles en crèche familiale publique</i>	Jusqu'à quatre enfants par assistante, à domicile. Des temps collectifs à la crèche pour les assistantes et les enfants	La crèche contracte avec les parents au tarif PSU (barème horaire national faible), qui bénéficie du crédit d'impôt. Elle salarie l'assistante maternelle	Participation des familles + versement PSU de la CAF qui ne peuvent dépasser deux tiers du prix de revient + bonus CAF. Subvention possible des collectivités

Source : Cour des comptes

À domicile ou dans une maison d'assistantes maternelles, le tarif horaire dépend de l'offre et de la demande. Ainsi, il est proche du plafond de cinq fois le Smic horaire par jour à Paris mais est moitié moindre dans des territoires ruraux à faible demande. L'achat de l'équipement est subventionné par la caisse d'allocations familiales¹⁸. Le coût de l'immobilier alourdit les charges lorsque les enfants sont accueillis dans une maison d'assistantes maternelles.

¹⁷ Si le plafond n'est pas respecté, les parents ne bénéficient plus du complément de libre choix du mode de garde (CMG), allocation versée par la caisse d'allocations familiales pour couvrir une partie des coûts de l'assistante maternelle.

¹⁸ Revalorisée à 1 200 € dans la convention d'objectifs et de gestion 2023-2027.

En crèche familiale, les assistantes maternelles sont salariées d'une structure, souvent communale¹⁹, qui les encadre. Elles accueillent les enfants à leur domicile et, une à deux fois par semaine, se réunissent avec leurs collègues et les enfants dans les locaux de la crèche. Appréciée par les familles et les élus mais lourde à gérer, cette formule recule en raison de la baisse du nombre d'assistantes maternelles.

C - Des modèles juridiques et économiques très divers pour les accueils collectifs

Les établissements d'accueil du jeune enfant, soumis au respect du code de la santé publique (articles R. 2324-16 et suivants), font l'objet d'une autorisation de fonctionnement délivrée par le président du conseil départemental après avis des services de la protection maternelle et infantile.

La moitié de ces établissements (50,7 % en 2021) est gérée par des collectivités territoriales (communes, intercommunalités)²⁰. Leur gestion peut aussi être associative, parentale²¹ ou assurée par des entreprises privées à but lucratif.

Le soutien apporté aux familles peut se faire indirectement par le versement de la prestation de service unique au gestionnaire de l'établissement ou de manière directe par un versement aux parents du complément de libre choix du mode de garde²². Dans tous les cas, les familles bénéficient du crédit d'impôt pour frais de garde.

1 - Peu coûteuses pour les familles, les crèches financées par la prestation de service unique, également dépendantes de financements tiers

La crèche en prestation de service unique (PSU) est l'offre d'accueil la moins coûteuse pour les familles, dont la participation financière est déterminée par un barème national fixé par la Cnaf. Les tarifs sont identiques quelle que soit la nature de la structure d'accueil, qu'il s'agisse d'un établissement public, associatif ou appartenant au secteur marchand.

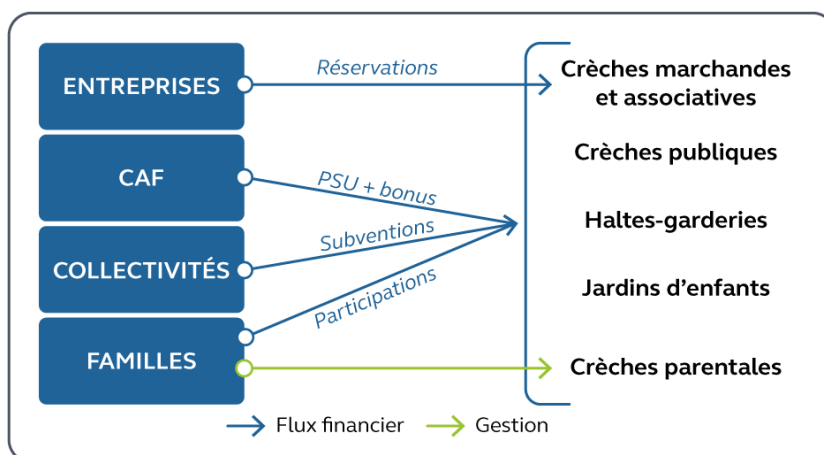
¹⁹ À plus de 75 % publiques, les crèches familiales font bénéficier leurs assistantes maternelles salariées des avantages liés à ce statut : congés payés, jours de RTT, autorisations d'absence exceptionnelles, paiement des heures supplémentaires, maintien du salaire entre deux contrats, possibilités de remplacement entre assistantes maternelles, formations régulières, etc. Les assistantes maternelles sont en outre déchargées des tâches administratives, le contrat étant signé entre la crèche et la famille.

²⁰ Ou par des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale.

²¹ Associations gérées par les parents.

²² 15 % du coût de l'accueil demeure à la charge des familles percevant le complément de libre choix du mode de garde. Un accueil d'une durée minimum de 16 heures par mois est requis pour bénéficier de cette prestation.

Schéma n° 1 : statuts des établissements de jeunes enfants financés par la prestation de service unique



* Les parents participent au fonctionnement de la crèche.
Source : Cour des comptes

Le montant cumulé des participations financières des familles et de la prestation de service unique versée par la caisse d'allocations familiales ne peut dépasser deux tiers du prix de revient horaire de l'établissement, dans la limite d'un plafond. Des financements complémentaires sont, dès lors, nécessaires²³. Les collectivités territoriales couvrent le déficit des crèches publiques et apportent des subventions aux crèches associatives. Les crèches du secteur marchand recourent à des réservations de places par des employeurs²⁴.

²³ En 2022, les participations des familles finançaient 17 % du fonctionnement des crèches PSU (19,5 % en 2010), la caisse d'allocations familiales 45,8 % (42,4 % en 2010) et les tiers financeurs que sont les collectivités territoriales et les employeurs réservataires, 37,2 % (38,1 % en 2010).

²⁴ Lorsque la PSU est versée à une crèche de personnel d'une entreprise ou d'une administration, la structure doit ouvrir au moins 10 % des places à des enfants extérieurs. Le démarchage des entreprises réservataires suppose de mobiliser des équipes commerciales dont seuls disposent les grands groupes du secteur marchand.

La réservation de berceaux

Le gestionnaire d'une crèche peut proposer à un employeur de réserver un berceau, généralement pour trois ans, qui lui assure une priorité d'accès pour l'enfant d'un de ses employés²⁵. La réservation peut également être effectuée par une collectivité locale pour ses agents, en tant qu'employeur, ou pour ses administrés en complément de l'offre des crèches municipales.

Le prix de la réservation de berceaux constitue une ressource significative des crèches du secteur marchand. Si un prix moyen de 10 000 € par berceau et par an est avancé, la Cour a constaté une grande hétérogénéité des prix selon les territoires, la nature du réservataire (public ou employeur privé) et le type de relation contractuelle (réservation par l'employeur, marché public, délégation de service public²⁶ ou subvention publique) : ils s'inscrivent dans une échelle de 4 000 € à plus de 20 000 €²⁷ par berceau et par an.

Le système de réservation est presque exclusivement pratiqué par les établissements sous gestion privée à but lucratif²⁸. Cependant, des délégations de service public autorisent la réservation d'une partie des berceaux de crèches publiques confiées en gestion à des opérateurs privés.

Les subventions allouées aux crèches associatives sont généralement calculées déduction faite de la part des berceaux réservés par des employeurs²⁹.

La localisation des crèches doit tenir compte du potentiel de réservation. Avant la crise sanitaire, une partie des réservations concernait des crèches proches des lieux de travail : elles prenaient la forme de réservations « fixes » de berceaux dans des crèches déterminées³⁰. Avec le développement du télétravail et un partage accru de la responsabilité entre les deux parents, ces derniers privilégient les crèches proches de leur domicile. Cela conduit les entreprises à réaliser des réservations « en réseau », dans l'ensemble des crèches gérées par un même prestataire.

²⁵ À titre d'exemple, en Vendée, une entreprise a créé neuf micro-crèches dans un territoire particulièrement dynamique en termes d'emplois ; 35 des 104 berceaux ont été réservés par des entreprises locales.

²⁶ En tenant compte du périmètre délégué, notamment s'agissant de la gestion de l'immobilier et de la restauration des enfants.

²⁷ 13 000 € à 15 000 € d'après une entreprise de crèches, 15 000 € en moyenne selon une organisation représentant les entreprises de crèches, de 13 000 € à 22 000 € brut selon une autre entreprise de crèches en zone tendue. Les réservations par marché public ou délégation de service public se concentrent à des niveaux plus faibles, entre 4 000 € et 11 000 €.

²⁸ Selon une organisation représentant les entreprises de crèches, environ 85 % des berceaux sous gestion privée seraient réservés.

²⁹ Sauf exception, comme pour une structure ADMR proche de l'aéroport de Tarbes-Lourdes.

³⁰ Comme dans une crèche installée dans une tour de bureaux à Marseille.

Selon un sondage réalisé par l'institut Ipsos pour la Cour, seul un petit nombre d'entreprises (3 %) réserve des berceaux pour leurs salariés. Selon une organisation représentant les entreprises de crèches et divers professionnels rencontrés lors de l'évaluation, cette pratique serait plus fréquente de la part des grandes entreprises (80 % des berceaux réservés) que dans les PME-TPE, qui l'utilisent néanmoins de plus en plus (10 % en 2010, 20 % désormais), parfois pour un seul berceau.

Un taux d'occupation élevé des crèches financées par la prestation de service unique³¹ permet d'amortir les coûts fixes par heure d'accueil (frais d'administration générale, estimés autour de 5 % des coûts, et dépenses d'immobilier). Les données manquent sur la part des coûts fixes dans les structures marchandes, attentives à l'augmentation de leur taux d'occupation.

Tous les établissements financés par la prestation de service unique sont soumis aux mêmes exigences concernant le taux d'encadrement et la qualification des personnels selon leur taille. Les dépenses de personnel représentent 70 à 80 % des coûts, les structures privées employant souvent un personnel plus jeune et recourant à l'intérim ou aux heures supplémentaires.

Les coûts immobiliers représentent 10 à 20 % des dépenses. Les structures publiques occupent souvent des superficies plus grandes que celles du secteur marchand³².

2 - Un moindre besoin de financement tiers pour le modèle privé à but lucratif des micro-crèches Paje, plus coûteux pour les familles

Créées en 2007, les micro-crèches sont des petites structures dont la capacité d'accueil maximale a été portée en 2021 à douze places³³. Près de 90 % des micro-crèches sont en partie financées par les parents dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), par le biais du complément de libre choix du mode de garde, les autres bénéficiant de la prestation de service unique.

À la différence des tarifs de ces dernières, le tarif horaire des micro-crèches est librement fixé par le gestionnaire, dans la limite, inchangée depuis 2016, de 10 €. Les micro-crèches recourent aux réservations de berceaux, mais dans des proportions moindres que les crèches financées par la prestation de service unique du secteur marchand. Les familles bénéficiant de réservations acquittent des tarifs préférentiels.

³¹ 62 % en moyenne en 2021 dans les crèches financées par la prestation de service unique.

³² Celles-ci cherchent à maximiser la superficie consacrée à l'accueil des enfants. Elles privilégient la location ; les structures publiques sont généralement propriétaires de leurs locaux.

³³ Avec possibilité d'accueillir simultanément jusqu'à 14 enfants, en surnombre.

Tableau n° 2 : statut des micro-crèches Paje

Type d'accueil	Lieu d'exercice	Contrats et aides pour les parents	Financement de l'opérateur
<i>Micro-crèches Paje (12 places au plus), principalement sous gestion privée à but lucratif</i>	Crèche, accueil à temps complet, temps partiel, accueil occasionnel ou ponctuel	Tarif librement fixé avec un maximum de 10 € CMG « structure » versé aux familles Crédit d'impôt	Participation des familles Réservations de berceaux

Source : Cour des comptes

Si les gestionnaires sont souvent propriétaires des locaux, le cas échéant à travers des sociétés civiles immobilières, les grands groupes de crèches privilégient les locations.

Dans certaines zones, l'équilibre économique est difficile à atteindre avec une seule structure, ce qui pousse les gestionnaires à multiplier les implantations pour mutualiser les coûts³⁴.

D - Deux modes en complément : la préscolarisation et la garde à domicile

Deux modes d'accueil sont utilisés par les parents en complément du recours aux assistantes maternelles et aux crèches : la préscolarisation, en recul, qui concernait 3,3 % des enfants de moins de trois ans en 2022, et la garde à domicile, qui concerne moins de 3 % des enfants.

La préscolarisation³⁵, optionnelle avant la scolarisation lors de la rentrée de l'année des trois ans de l'enfant, est peu pratiquée. Le taux de préscolarisation des enfants de deux ans, qui était de 35 % en 2002, a chuté à 13,6 % en 2010. Il était de 10 % en 2022, représentant 71 000 enfants.

L'accueil en école maternelle est gratuit. Il offre un taux d'encadrement plus faible que les autres modes d'accueil (généralement douze enfants pour un adulte). Ces dispositifs visent prioritairement les familles défavorisées. La moitié des bénéficiaires résident ainsi dans des zones d'éducation prioritaire. La durée d'accueil hebdomadaire (soit à temps plein, 24 heures en huit demi-journées, soit à temps partiel) et la durée des vacances scolaires ne permettent pas d'en faire un accueil principal.

³⁴ Des structures différentes peuvent, dans certains cas, partager des espaces communs.

³⁵ La préscolarisation est effectuée dans une classe de petite section d'école maternelle ou en classe de toute petite section (TPS) préparant les enfants de moins de trois ans aux premiers apprentissages.

La garde à domicile repose sur la signature d'un contrat entre des parents et une salariée, sans qualification obligatoire, à laquelle est confiée la garde d'un ou de plusieurs enfants de la même famille (garde simple) ou de plusieurs familles (garde partagée).

Près de la moitié des contrats sont signés directement par les parents employeurs. Environ 10 % des contrats sont signés par les parents sur le conseil d'entreprises intermédiaires, dites mandataires, qui leur présentent le salarié. Dans les deux cas, les parents paient le salarié et bénéficient du complément de libre choix du mode de garde « emploi direct » comme pour une assistante maternelle, versé par le service Pajemploi. D'autres contrats sont signés avec des entreprises intermédiaires, dites prestataires, employeurs des salariés à la place des parents qui les rémunèrent et bénéficient du complément de libre choix du mode de garde « structure ».

La garde à domicile est la formule d'accueil qui offre l'amplitude horaire la plus large (43 heures par semaine souvent réparties entre deux salariés). Elle est utilisée le plus souvent par des familles aux revenus élevés, dans les zones urbaines denses, comme Paris ou les Hauts-de-Seine³⁶.

Les relais petite enfance

En complément des modes d'accueil, les relais petite enfance³⁷ sont des lieux d'information des parents pour la recherche d'un mode d'accueil ou de garde et sur les démarches à effectuer en tant qu'employeur.

Ils sont également des lieux-ressources pour les professionnels de l'accueil individuel (assistantes maternelles et gardes à domicile).

II - La part prépondérante du financement public

La branche famille de la sécurité sociale³⁸ est le principal financeur de la politique d'accueil du jeune enfant (A). Son intervention, orientée prioritairement vers l'accueil collectif, repose sur la prestation de service unique (PSU) et sur le complément de libre choix du mode de garde (CMG) (B).

³⁶ Dans ce département, elle concerne 11 % des enfants, contre 2,2 % en moyenne nationale.

³⁷ La loi d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap) de décembre 2020, qui les a créés en remplacement des anciens relais assistantes maternelles (RAM), a élargi leurs missions en leur confiant l'information sur l'ensemble des modes d'accueil.

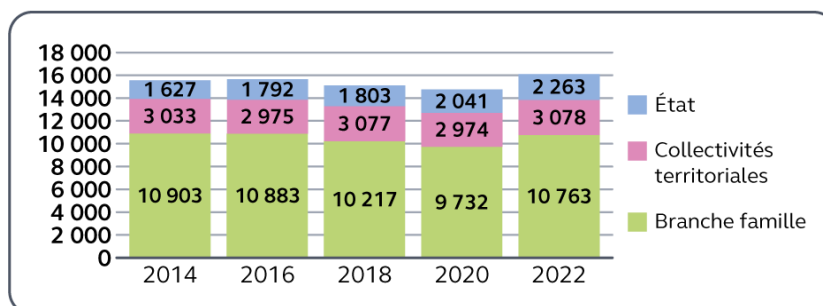
³⁸ La Mutualité sociale agricole verse la prestation sociale unique et le complément de libre choix du mode de garde comme les caisses d'allocations familiales.

A - Cinq financeurs principaux

La dépense globale d'accueil du jeune enfant s'élevait, en 2022, à 18,1 Md€ (16,1 Md€ de dépenses publiques et près de 2 Md€ de dépenses privées), répartis entre la sécurité sociale (59,5 % – 10,8 Md€), les collectivités locales (17 % – 3,1 Md€), l'État (12,6 % – 2,2 Md€³⁹), les familles (7,7 %) et les employeurs (2,8 %).

La quasi-stabilité⁴⁰ de la dépense globale entre 2014 (15,6 Md€) et 2022 masque deux mouvements opposés : d'une part, la forte baisse des montants versés au titre de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (la Prepare - 1,7 M€)⁴¹, destinée à indemniser certains parents gardant leur enfant et, d'autre part, l'augmentation significative des soutiens apportés aux structures d'accueil collectif (+ 1,4 Md€). De plus, la hausse de la dépenses fiscale (+ 0,6 Md€) a fait passer la part de l'État dans la dépense publique de 10,5 % à 14,1 %, tandis que celle de la sécurité sociale a reculé, passant de 70 % à 66,8 % et que celle des collectivités locales s'est stabilisée entre 19,5 % et 19,1 %.

Graphique n° 4 : évolution des financements publics de l'accueil formel et de la garde par les familles (2014-2022, en M€)*



* Y compris Prepare.

Source : rapports Onape

³⁹ Y compris Prepare (cf. détails dans l'annexe n° 8).

⁴⁰ Le nombre d'enfants de moins de trois ans a baissé de 11 % entre 2013 et 2021.

⁴¹ En 2022, le coût de la Prepare représentait 7,1 % du total des dépenses contre 18,5 % en 2014. Le plus faible recours des parents à la Prepare alimente la demande d'accueil formel.

À ces financements publics s'ajoute le reste à charge des familles, dont le montant net (après crédit d'impôt) est estimé par la Cour à 1,4 Md€ en 2022. Les financements en provenance des employeurs réservataires de berceaux sont évalués à environ 550 M€⁴².

B - Six principaux canaux de financement public

Trois dispositifs gérés par la sécurité sociale diminuent le coût supporté par les familles :

la prestation de service unique (PSU), versée, en aide au fonctionnement, par les caisses d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole aux crèches⁴³ collectives, familiales ou parentales, multi-accueils, micro-crèches ou haltes-garderies ayant conclu une convention avec la caisse d'allocations familiales. Pour en bénéficier, les structures doivent remplir plusieurs conditions⁴⁴.

Son montant est égal aux deux tiers du prix de revient horaire d'accueil, dans la limite d'un plafond, déduction faite des participations financières demandées aux familles⁴⁵.

⁴² Encore mal connus, ils ont été estimés à partir d'une extrapolation reposant sur le crédit d'impôt famille. Appliqué à l'impôt sur les sociétés, celui-ci est égal à 50 % des dépenses ayant pour objet de financer la création et le fonctionnement d'établissements accueillant les enfants de moins de trois ans de leurs salariés ou des versements à des établissements accueillant ces enfants.

⁴³ La caisse d'allocations familiales attribue d'autres financements destinés au fonctionnement des structures : bonus (« handicap », « mixité sociale », « territoires ») et autres aides (subventions sur les fonds locaux des caisses d'allocations familiales, fonds accompagnement petite enfance, etc.) accordées à la place.

⁴⁴ Détenir une autorisation de fonctionnement délivrée par le président du conseil départemental et le maire de la commune d'implantation, être ouvertes à tous, appliquer le barème national arrêté par la Cnaf, faire valider par la CAF le projet d'établissement et le règlement de fonctionnement et signer une convention d'objectifs et de financement avec la caisse d'allocations familiales.

⁴⁵ Plus les revenus de la famille sont faibles, plus la subvention de la caisse d'allocations familiales est importante, le total ne devant pas dépasser les deux tiers du prix de revient horaire de la structure. Par conséquent, le gestionnaire n'a pas d'intérêt financier à privilégier l'accueil des familles les plus aisées. Dans les faits, le versement de la caisse d'allocations familiales et les participations familiales représentent moins des deux tiers du prix de revient horaire d'accueil, car la majorité des établissements affichent des prix de revient supérieurs au plafond.

- Le financement complémentaire apporté par les communes aux crèches communales ou associatives entre 2014 et 2022, est passé de 46,7 % à 38,7 % dans le financement public des crèches, tandis que celui apporté par la sécurité sociale a suivi un mouvement inverse⁴⁶ ;
- les deux volets du complément de libre choix du mode de garde : le volet « *emploi direct d'une assistante maternelle ou d'une garde à domicile* », versé par le service Pajemploi du réseau des Urssaf aux parents, et le volet « *structure*⁴⁷ », versé par les caisses d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole essentiellement aux familles recourant aux micro-crèches.

Tableau n° 3 : répartition des financements publics (2022)

<i>En M€</i>	Crèches PSU	CMG emploi direct	CMG structure	Fiscalité	Prepave	Préscolarisation	Total
<i>Sécurité sociale</i>	3 774	5 056	788	0	1 143	0	10 761
<i>Collectivités territoriales</i>	2 813	0	0	0	0	265	3 078
<i>État</i>	0	0	0	1 990	0	273	2 263
Total	6 587	5 056	788	1 990	1 143	538	16 102

Source : Onape, édition 2023 et Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (Repps famille), 2024

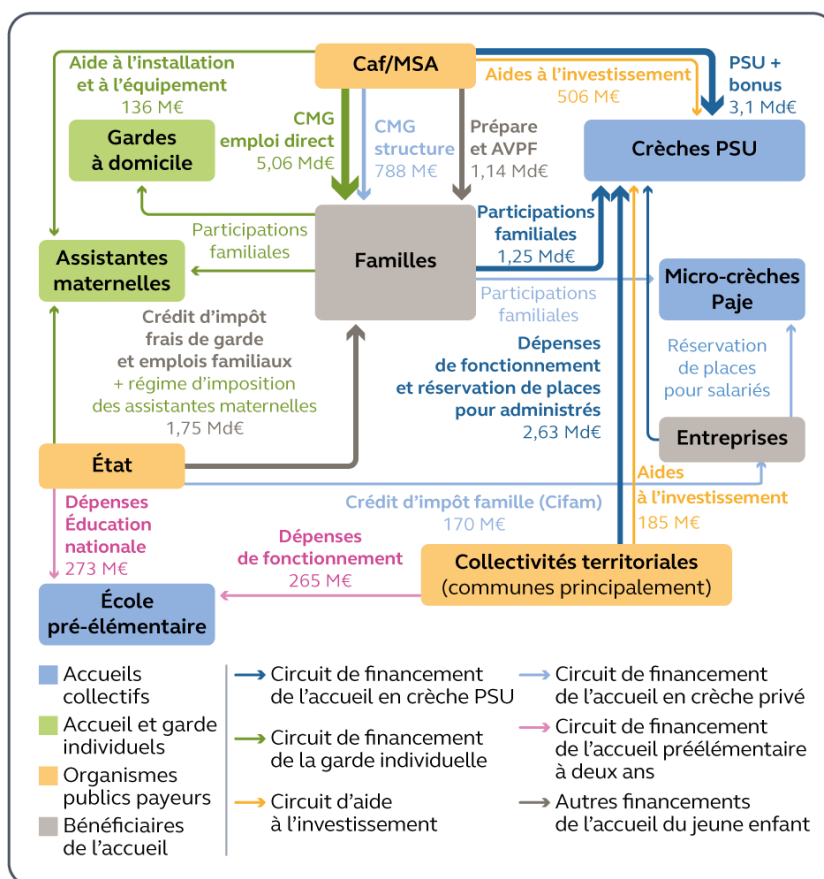
Les caisses d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole gèrent également la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepave), qui indemnise, à certaines conditions, les parents ayant réduit ou interrompu leur activité professionnelle pour garder leur enfant⁴⁸. Par ailleurs, quatre avantages fiscaux sont accordés, sous forme de crédits d'impôts, aux parents et aux entreprises et, sous forme de déduction forfaitaire, aux assistantes maternelles (cf. l'annexe n° 7). Enfin, les collectivités territoriales financent la préscolarisation en école maternelle, conjointement avec l'État.

⁴⁶ Selon certains gestionnaires de crèches, des collectivités locales mettraient à profit l'augmentation des financements en provenance des caisses d'allocations familiales pour se désengager, les conventions d'objectifs et de financement (COF) des crèches financées par la prestation de service unique ne prévoyant pas d'engagement de la collectivité sur un montant de financement.

⁴⁷ Structures de garde à domicile, dont les salariés gardent les enfants au domicile des parents, et micro-crèches.

⁴⁸ Cf. chapitre IV.II.B.1.

Schéma n° 2 : principaux flux financiers relatifs à la politique d'accueil et de garde du jeune enfant (16,1 Md€ de dépenses publiques en 2022)



Source : Cour des comptes d'après données Onape et Repss 2024

Les familles peuvent, ainsi, bénéficier directement ou indirectement de trois⁴⁹ à six aides financières différentes⁵⁰.

⁴⁹ Ainsi, pour une garde à domicile, un crédit d'impôt pour garde d'enfants, le complément de libre choix du mode de garde et une déduction forfaitaire de 2 € de cotisations sociales.

⁵⁰ Dans le cas d'un salarié bénéficiant d'une place réservée dans une crèche : éventuelle aide à l'investissement versée par la caisse d'allocations familiales, versement à la structure de la prestation de service unique par la caisse d'allocations familiales, crédit d'impôt pour garde d'enfants, réduction de l'impôt sur les sociétés au titre des frais de réservation par l'employeur, crédit d'impôt famille sur cette réservation au bénéfice de l'employeur, exonération de cotisations sociales sur l'avantage en nature que constitue un tarif préférentiel lié à cette réservation.

CONCLUSION

L'accueil individuel chez une assistante maternelle, en recul mais encore dominant, et l'accueil collectif en crèche, en fort développement, constituent les deux principales composantes de l'offre proposée aux familles. Avec plus de 1,3 million de places d'accueil formel, elle s'établit à un niveau élevé par comparaison avec d'autres pays. Elle plafonne toutefois depuis 2019, représentant bon an mal an entre 59 et 60 % du nombre d'enfants de moins de trois ans.

L'offre d'accueil et de garde provient principalement d'opérateurs publics, associatifs et privés marchands. Elle est encadrée par une large gamme de dispositions juridiques et repose sur des modèles économiques tenant compte des dispositifs publics d'aide qui en rendent le coût supportable pour les familles.

Évalués à 16,1 Md€ en 2022, les financements publics, apportés aux deux tiers par la branche famille, représentent ainsi près de 90 % du coût total de l'accueil et de la garde des jeunes enfants. Le système apparaît complexe par le grand nombre de dispositifs et des interactions entre intervenants.

Chapitre II

Une offre inégale entre les territoires en densité et en qualité

Le présent chapitre expose les enseignements de l'enquête sur la première question évaluative : la politique d'accueil du jeune enfant permet-elle la création d'une offre adaptée, de qualité et équilibrée entre les territoires ? Il en ressort que le développement de l'offre n'est pas suffisant pour répondre à la totalité de la demande (I) ni équilibré entre les territoires (II). L'accès à l'offre est freiné par un manque d'informations claires et transparentes auprès des parents (III). La qualité de l'accueil doit être mieux accompagnée et contrôlée (IV). La coordination de l'action des divers intervenants doit être renforcée (V).

I - Une offre insuffisante pour satisfaire la totalité de la demande

L'efficacité de la politique d'accueil du jeune enfant peut être appréciée en observant la part de la demande qui est satisfaite, le sentiment d'insatisfaction des parents pouvant aussi naître d'un décalage entre leurs souhaits initiaux et la nature de la solution de garde retenue (A). Les objectifs de développement de l'offre se heurtent à des contraintes relatives au nombre des professionnels (B).

A - Un cinquième de la demande d'accueil formel non satisfaite

Les principales motivations des parents qui recourent aux modes d'accueil formel payants (crèches, assistantes maternelles) étaient, en 2021, le maintien de leur activité professionnelle (pour plus de 60 % d'entre eux), le « répit » des parents et la socialisation d'enfants principalement gardés par leurs parents (20 % environ), ainsi que le repli, depuis 2000, d'autres modes de garde (membres de la famille, école, garde informelle), pour moins de 10 %.

Un premier indicateur de satisfaction concerne les parents qui avaient souhaité⁵¹ une place d'accueil à la naissance sans l'obtenir avant les trois ans de l'enfant. Fondées sur des enquêtes déclaratives, différentes études conduites par la Cnaf et la Drees depuis 2021 montrent qu'un cinquième des parents gardent leurs enfants alors que ce n'était pas leur premier choix.

Autre indicateur d'insatisfaction, la part des parents d'enfants de moins de trois ans ne bénéficiant ni d'une place d'accueil, ni d'une indemnisation pour la garde parentale est passée de 23,3 % en 2014 à près de 29 % en 2022.

Enfin, 9 % des familles n'avaient pas obtenu, en 2021, le mode d'accueil formel souhaité en premier choix, en raison de l'indisponibilité de certains modes d'accueil sur un territoire donné. À cet égard, les familles considèrent que la garde parentale est la formule la plus adaptée pendant les six premiers mois de l'enfant. L'assistante maternelle est privilégiée lorsque l'enfant a entre six et 12 mois (28 %). La crèche est le mode d'accueil préféré durant la deuxième (45 %) et la troisième année (52 %).

Du fait d'une préférence pour le mode d'accueil collectif, en particulier de petite taille⁵², la moitié seulement des familles demandant une place dans une micro-crèche ou dans une maison d'assistantes maternelles obtient satisfaction⁵³. Ces tendances se sont fortement accentuées depuis 2013⁵⁴.

⁵¹ Environ 70 % des parents ont formulé une demande formalisée de place d'accueil (source : sondage CSA pour la Cour, travaux du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (Liepp) de Sciences Po pour la Cour).

⁵² La majorité des parents préfère avoir recours à un accueil collectif et apprécie les structures collectives de petite taille. Celles-ci permettent d'assurer un maillage territorial plus proches des familles et leur paraissent moins rigides et standardisées qu'une grande crèche, tout en offrant une expérience de socialisation pour les enfants et un relais entre professionnels encadrant les enfants.

⁵³ Baromètre 2021 de la Cnaf.

⁵⁴ En 2013, près des deux tiers des familles souhaitant un accueil en crèche l'obtenaient alors que la part de celles souhaitant recourir à une assistante maternelle (26 %) était voisine de celle qui y recouraient effectivement (29 %).

En dépit de ces constats, la grande majorité des familles est satisfaite, *a posteriori*, des conditions d'accueil dont elles ont bénéficié : c'est le cas de 86 % d'entre elles lorsque l'accueil est assuré par une assistante maternelle, 82 % pour la garde parentale, 74 % dans le cas d'une crèche⁵⁵.

B - Des déterminants de l'offre d'accueil aux perspectives d'évolution incertaines

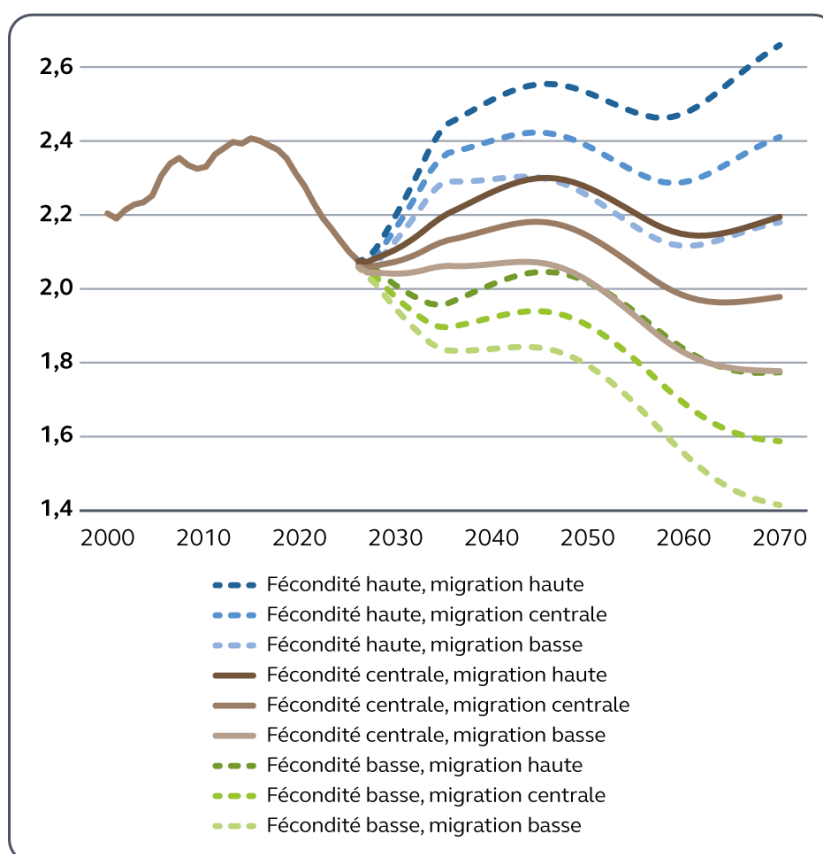
La prévision du nombre et du type de places nécessaires dépend des perspectives démographiques et de l'appréciation portée sur l'évolution des comportements des parents, étant noté que la politique d'accueil du jeune enfant vise, dans sa dimension financière, à accompagner ou à infléchir les choix des acteurs. La disponibilité de professionnels de la petite enfance constitue un enjeu de premier rang dans le contexte actuel.

1 - Des perspectives démographiques incertaines

Le recul du nombre des naissances crée une incertitude sur l'évolution du besoin d'accueil des enfants de moins de trois ans (cf. l'annexe n° 9). Dans une hypothèse basse d'immigration et de fécondité proche de celle de 2023, le nombre d'enfants de moins de trois ans baisserait de 300 000 entre 2024 et 2030, soit un recul équivalent, en six ans, à la baisse constatée au cours des treize années précédentes, entre 2011 et 2024.

⁵⁵ Drees, enquête *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants* 2021, 2023. Les chiffres diffèrent peu de ceux du baromètre de la Cnaf, plus largement positif pour tous les modes d'accueil et de garde, sauf pour la garde à domicile et la garde par un autre membre de la famille.

Graphique n° 5 : projection du nombre d'enfants de moins de trois ans (en millions)



Champ : France, y compris Mayotte à partir de 2014.

Source : Insee

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge⁵⁶ a estimé le besoin supplémentaire à échéance 2027 entre 140 000 et 695 000 places, à partir d'hypothèses de natalité toutes plus élevées que la natalité effective de 2023 et selon le niveau de satisfaction apporté aux parents⁵⁷.

En dehors des travaux du Haut Conseil, il existe peu d'études approfondies assorties de scénarios permettant d'évaluer les conséquences

⁵⁶ Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, *Accueil des enfants de moins de trois ans : relancer la dynamique*, mars 2023.

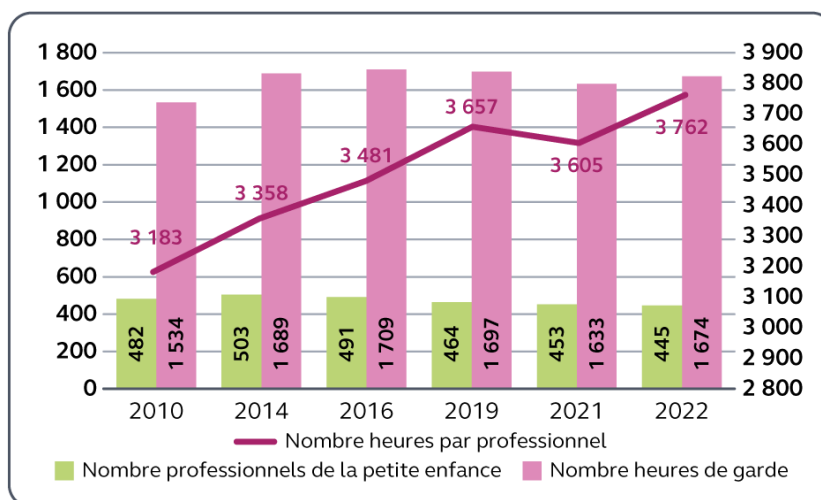
⁵⁷ Les réponses aux besoins sont très diverses : des besoins strictement nécessaires pour préserver l'activité des parents à la satisfaction de toutes les demandes.

des évolutions démographiques sur la programmation des capacités d'accueil du jeune enfant. En toute hypothèse, ces capacités sont plus faciles à ajuster pour la garde à domicile et la garde parentale que pour les assistantes maternelles, du fait d'exigences de formation, et pour les crèches, en raison d'impératifs immobiliers.

2 - Une baisse du nombre de professionnels de la petite enfance

Le nombre des professionnels de la petite enfance est passé de plus de 500 000 en 2014 à environ 450 000 en 2022 (soit une diminution de 10 %). Le nombre d'assistantes maternelles, qui avait atteint un point haut de 334 000 en 2012, n'était plus que de 236 000 en 2022 (- 30 %), sous le double effet d'environ 16 000 départs en moyenne annuelle et de 7 000 arrivées⁵⁸.

Graphique n° 6 : effectifs de professionnels de la petite enfance (en milliers) et nombre d'heures de garde (en millions) – 2010 à 2022



*Champ : tous les modes d'accueil formels et la garde à domicile – hors préscolarisation.
Source : Calculs Cour des comptes à partir de Pajemploi, données Cnaf, rapports de l'Onape*

Le nombre de professionnels travaillant dans des crèches, passé de 93 000 en 2010 à 135 000 en 2022, est inférieur d'environ 10 000 au regard des exigences réglementaires liées au nombre de places de crèches autorisées, ce qui conduit à « geler » l'accès à plus de 14 000 places (cf. l'annexe n° 10).

⁵⁸ Cf. l'annexe n° 10 sur les incertitudes statistiques et les estimations réalisées par la Cour.

Les professionnels s'efforcent d'adapter leurs pratiques. En témoigne le fait que le nombre global d'heures d'accueil, de 1,67 milliard en 2022, est très proche du plus haut niveau historique de 2016 (1,71 milliard). Les assistantes maternelles ont augmenté le nombre d'enfants accueillis (2,85 en moyenne en 2023, contre 1,7 en 2014) et leur durée de travail. Elles assuraient chacune, en moyenne, 4 750 heures d'accueil en 2023 contre 3 200 heures en 2014 (soit une hausse de près de 50 %). Dans les crèches, le personnel effectue des heures supplémentaires et le recours à l'intérim s'observe, en particulier, dans les établissements privés à but lucratif.

Ces pratiques ne suffiront toutefois pas à compenser le manque d'effectifs. 49 % des assistantes maternelles partiront à la retraite d'ici 2030⁵⁹. Un remplacement au même rythme que celui des dix dernières années, loin d'être assuré⁶⁰, verrait l'offre théorique globale décroître d'environ 10 % d'ici 2030.

Pour les personnels des crèches, la situation est très différente entre les personnels titulaires d'un CAP *Accompagnant éducatif petite enfance*, dont le taux de vacance est faible⁶¹, et les autres personnels (auxiliaire de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, puéricultrices⁶²), en net sous-effectif. Outre la charge de travail et sa pénibilité physique, le niveau de rémunération est réputé insuffisamment compétitif par rapport à d'autres métiers de qualification voisine⁶³ (cf. l'annexe n° 10).

Afin de soutenir le niveau de l'offre de places en crèche, des dérogations au taux d'encadrement des enfants (accueil en surnombre, recours à des personnels non-qualifiés, etc.) sont autorisées. Selon certains acteurs, à rebours de l'objectif poursuivi, elles ont toutefois affaibli l'attractivité de ces métiers.

⁵⁹ D'ici 2030, 49 % des 230 000 assistantes maternelles en fonction en 2023 partiront à la retraite, soit environ 17 000 par an. Une partie d'entre elles quittent désormais le métier plus tôt, parfois dès que leurs propres enfants ne sont plus en âge d'être gardés.

⁶⁰ Les assistantes maternelles évoquent, pour expliquer les difficultés de recrutement, les spécificités d'un métier exercé en solitaire, à domicile, mal rémunéré, en relation avec des parents exigeants (cf. l'annexe n° 10).

⁶¹ 2 % seulement de postes vacants début 2022, selon France Travail, 97 % des offres d'emploi dans la petite enfance dans les Hauts-de-Seine exigent au moins un CAP, quand 30 % des demandeurs d'emploi dans ce secteur n'ont pas cette qualification.

⁶² Respectivement 12 %, 10 % et 3 % de postes vacants début 2022.

⁶³ Le salaire net de début de carrière d'un éducateur de jeunes enfants est voisin de 1 500 € par mois, soit 125 % du Smic.

Mesures en faveur des personnels de crèche

Sur l'impulsion du comité de filière petite enfance⁶⁴, des référentiels d'emploi communs aux neuf conventions collectives et au statut de la fonction publique sont en préparation.

Les partenaires sociaux se sont engagés à s'accorder sur ces référentiels fin 2024 et à renégocier les conventions collectives, en retenant des hausses de rémunérations nettes de 100 à 150 € par mois. Par ailleurs, la convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 signée par la Cnaf avec l'État prévoit la prise en charge, par le biais d'un bonus « attractivité », des deux tiers de cette revalorisation pour les personnels des crèches financées par la prestation de service unique.

Début avril 2024, une seule convention collective avait été signée (Alisfa). Le versement de la prime nécessitera une délibération explicite de chaque conseil municipal des communes gestionnaires de crèches, une partie de la revalorisation ayant déjà fait l'objet d'un reclassement indiciaire des métiers en 2023.

La baisse du niveau et du nombre des candidats aux diplômes (auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants et infirmiers) et les abandons en cours de formation⁶⁵ ne permettent pas de maintenir à un niveau suffisant le nombre de diplômés chaque année. De plus, une partie d'entre eux exerce ensuite en-dehors du domaine de la petite enfance. Enfin, l'accès à ces formations au travers de Parcoursup a modifié les choix de carrières⁶⁶. Ces constats préoccupants doivent conduire à étudier une réforme de la formation des professionnels de la petite enfance.

Des mesures encourageant le maintien de l'offre et permettant d'attirer de nouvelles assistantes maternelles devraient être prises dans un délai proche, en complément des premières mesures annoncées en septembre 2023. L'allongement de la formation des assistantes maternelles validant des

⁶⁴ Le comité de filière petite enfance installé en novembre 2021, pour trois ans, est chargé de proposer des réponses aux besoins de professionnels, dans tous les métiers de la petite enfance, en examinant les caractéristiques de la pénurie de personnel, les éléments de rémunération de ces professionnels, leur parcours de carrière, la qualité de vie au travail, de la formation.

⁶⁵ Selon le conseil régional, 28 % d'abandons en cours de scolarité en Île-de-France depuis quelques années.

⁶⁶ Si Parcoursup permet de mieux faire connaître les diplômes de la petite enfance, la visibilité des formations a amené un public moins renseigné, moins motivé et qui n'a pas toujours le niveau attendu, notamment des candidats qui étaient auparavant orientés vers les CAP et baccalauréats professionnels d'aide à la personne. À l'inverse, les titulaires du baccalauréat général ou professionnel privilégient désormais la formation d'infirmier (accessible par sélection sur dossier et non plus par concours) à celles de la petite enfance.

qualifications similaires à celles attendues du CAP *Accompagnant éducatif petite enfance* et la formation continue obligatoire de tous les professionnels de la petite enfance, y compris les gardes à domicile, mériteraient également d'être étudiés afin de revaloriser l'image de ces métiers.

Mesures en faveur des assistantes maternelles

Un plan pour l'accueil individuel des enfants de moins de trois ans a été annoncé en octobre 2023 par la ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles, pour soutenir l'accueil individuel chez les assistantes maternelles et dans les maisons d'assistantes maternelles.

Il comporte quatre volets : attirer des vocations en recherchant activement des candidats et en limitant les abandons dès le début du parcours ; mieux accompagner les assistantes maternelles dans l'exercice de leur activité ; favoriser le développement de nouveaux modes d'exercice permettant de rompre avec l'isolement de la pratique à son propre domicile ; mieux rémunérer et mieux valoriser les professionnelles.

De premières réponses ont été apportées depuis 2023, au travers de la revalorisation des aides à l'installation versées par les caisses d'allocations familiales, la couverture des impayés et les diligences de recouvrement par Pajemploi+ pour les trois premiers mois à partir de 2025, jusqu'à un recouvrement forcé, le lancement d'une mission de l'Inspection générale des affaires sociales sur les conditions de travail et la qualité d'accueil des assistantes maternelles et la rédaction d'un guide pour soutenir l'activité des maisons d'assistantes maternelles.

II - Des inégalités d'accès accentuées par un développement de l'offre à plusieurs vitesses

D'importantes disparités territoriales en matière d'offre d'accueil (A) sont accentuées par le développement accéléré de l'offre dans les territoires les plus favorisés et les mieux couverts (B).

A - Des inégalités d'accès géographique fortes, principalement liées au niveau de vie des habitants

Le taux de couverture et la structure de l'offre sont hétérogènes selon les territoires. Les premiers variaient, en 2022, de 85 % en Vendée à 35,3 % en Seine-Saint-Denis (cf. l'annexe n° 11). Les inégalités sont fortes

entre les communes, même de taille et de niveau de vie comparables⁶⁷. Elles résultent d'initiatives propres à l'histoire socio-économique de chaque territoire, notamment du niveau d'investissement des collectivités locales. Dans les territoires étudiés par la Cour, les aides des collectivités aux crèches associatives financées par la prestation de service unique s'échelonnaient de 1 500 € (à Marseille) à plus de 6 000 € (à Paris) par berceau et par an, quand le prix des réservations par marché public ou délégation de service public allait de 4 000 € à 11 000 €⁶⁸ par berceau et par an.

Une typologie des communes se dessine pourtant (cf. l'annexe n° 11). Le taux de couverture progresse avec la taille des aires urbaines, mais il varie peu en fonction de la taille de la commune. La répartition des modes d'accueil diffère, en revanche, selon la taille des communes. Ainsi, les assistantes maternelles sont plus présentes dans les petites communes et dans les communes intermédiaires. La part des structures collectives augmente avec la taille de la commune.

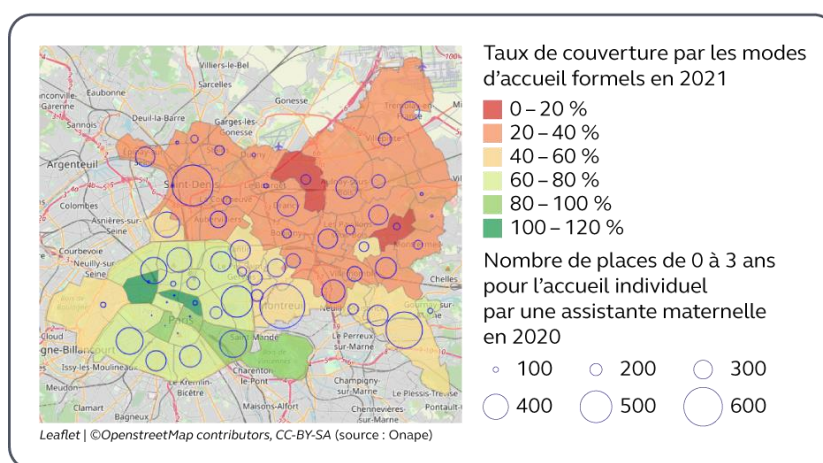
La corrélation entre le taux de couverture global et le potentiel financier de la commune est faible. En revanche cette dernière variable détermine en large part le type d'offre proposé : les communes ayant un potentiel financier par habitant plus élevé que la moyenne ont une proportion d'offre en crèche supérieure. Inversement, celles dont le potentiel financier par habitant est plus faible ont une offre qui repose principalement sur les assistantes maternelles⁶⁹.

⁶⁷ Un quart d'entre elles ne compte pas de places d'accueil alors qu'un autre quart bénéficie d'un taux de couverture supérieur à 75 %. La comparaison de communes de taille similaire en donne une autre illustration en 2021 : taux de couverture de 76 % à Bordeaux, de 70 % à Nantes, de 48 % à Nice et de 44 % à Montpellier. Caen et Rouen ont le même niveau de vie médian (de 6 % inférieur au niveau national), mais 15,3 points d'écart en taux de couverture.

⁶⁸ 4 000 € dans le cadre d'une délégation de service public d'une commune, 5 000 € dans les Bouches-du-Rhône, 7 000 € à 8 000 € dans les Hautes-Pyrénées, 9 000 € à 11 000 € dans les Hauts-de-Seine d'après des entreprises de crèches.

⁶⁹ Le potentiel financier permet d'apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune de manière objective. Il correspond aux recettes que rapporteraient à la commune les taxes directes locales (taxe d'habitation jusqu'en 2021, taxes foncières bâti et non bâti) si elle appliquait les taux d'imposition moyen, auquel est ajoutée la dotation globale de fonctionnement versée par l'État ; plus le potentiel est élevé, plus la commune peut être considérée comme riche. Parmi les communes appartenant à une unité urbaine, celles dotées d'un potentiel financier par habitant supérieur de 25 % à la moyenne ont une offre en crèches supérieure de 15 points à celles dont le potentiel financier est inférieur à 80 % de la moyenne. Inversement ces dernières ont une offre en accueil individuel chez les assistantes maternelles supérieure de 10 points aux communes les plus aisées.

Carte n° 1 : disparités de couverture entre Paris et la Seine-Saint-Denis



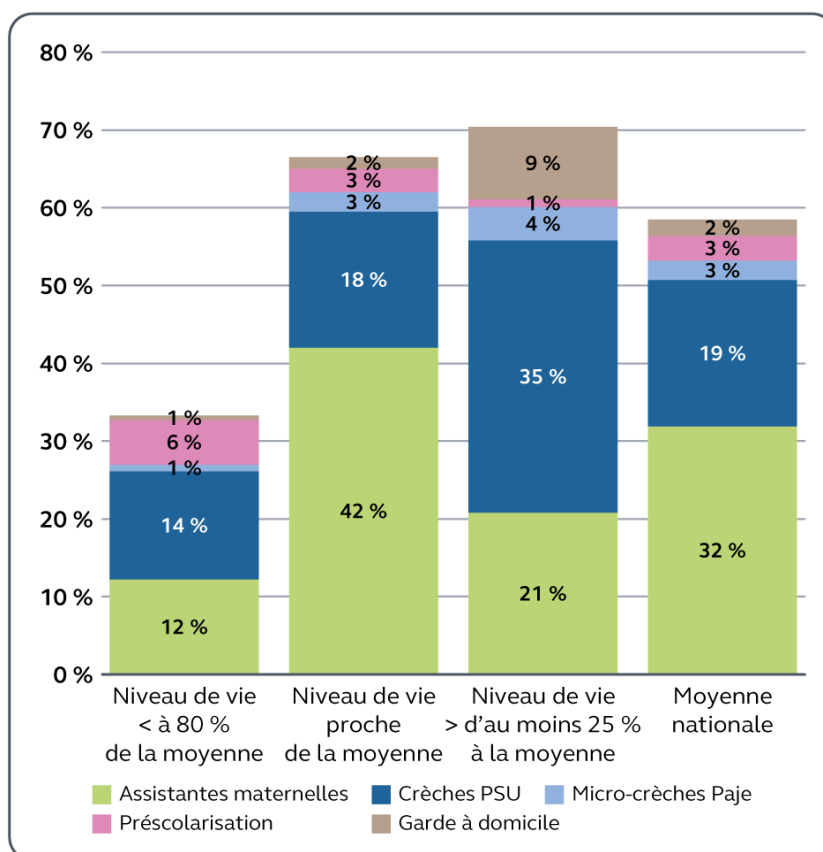
Source : Cour des comptes d'après l'Onape

L'incidence du niveau de vie s'avère prépondérante. Le taux de couverture global passe du simple au double selon que le niveau de vie médian des habitants de la commune⁷⁰ est inférieur à 80 % ou supérieur de 25 % à la moyenne métropolitaine, comme le montrent la carte ci-dessus et le graphique ci-après.

En structure d'offre, les assistantes maternelles sont particulièrement présentes dans les communes dont les habitants ont un revenu proche de la médiane. Le taux de couverture des « micro-crèches Paje » est cinq fois plus élevé dans les communes à plus haut niveau de vie. L'offre en crèche financée par la prestation de service unique est 2,5 fois moins importante dans les communes dont les habitants ont un niveau de vie modeste. Aussi ces derniers bénéficient-ils moins des faibles restes à charge de ces établissements. Il ressort de cet ensemble d'éléments que la politique d'accueil n'a pas permis de développer une offre accessible dans des territoires économiquement défavorisés.

⁷⁰ Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée, qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

Graphique n° 7 : taux de couverture de la commune en fonction du niveau de vie des familles en 2020



Source : Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, *Accueil des enfants de moins de trois ans : relancer la dynamique*, 2023

B - Un développement de l'offre à plusieurs vitesses qui accentue les disparités territoriales

Les inégalités géographiques d'accès à l'offre d'accueil du jeune enfant sont accentuées par l'implantation accélérée d'accueils en petit collectif (1). Les mécanismes financiers publics ne corrigent que partiellement les disparités d'offre entre territoires (2) et conduisent à une redistribution structurelle de l'offre entre gestionnaires publics et privés (3).

1 - L'implantation accélérée de « micro-crèches Paje » et plus marginalement de maisons d'assistantes maternelles

Depuis quinze ans, le fort développement de l'accueil en petites structures collectives (micro-crèches et maisons d'assistantes maternelles) est apprécié par les parents.

Les « micro-crèches Paje » sont à l'origine de la création de 79 % de places en accueil collectif depuis 2017 (+ 33 600 places). Engagé en 2007, leur développement a été encouragé par les pouvoirs publics afin de développer une offre à mi-chemin entre l'accueil collectif et l'accueil individuel dans les territoires ruraux, dont les moyens financiers sont plus faibles et où la demande est moins dense.

À rebours de cet objectif initial, les « micro-crèches Paje » se sont davantage développées en zone urbaine, en réponse aux besoins des familles à plus hauts revenus, qui paient des restes à charge élevés. Elles y bénéficient de réservations de places par des employeurs, qui contribuent à la rentabilité du modèle économique de ces structures. En 2020, 83 % des places de « micro-crèches Paje » étaient situées dans une unité urbaine.

Instituées en 2010⁷¹, les maisons d'assistantes maternelles répondent à une attente de cette profession. En effet, de plus en plus d'assistantes maternelles ne souhaitent plus travailler à leur domicile et veulent rompre avec l'isolement professionnel inhérent à leur métier. Elles trouvent, au sein d'une maison d'assistantes maternelles, l'indépendance que ne permet pas le travail en structure d'accueil collectif. En 2021, 4 029 maisons d'assistantes maternelles étaient recensées, soit 67 % de plus qu'en 2017⁷².

Pour les collectivités aux ressources limitées, moins attractives pour les « micro-crèches Paje » et ne pouvant financer de grandes crèches financées par la prestation de service unique, les maisons d'assistantes maternelles constituent une alternative pour développer l'offre à moindre coût pour la collectivité⁷³. La pérennité de ces structures est toutefois tributaire de la bonne entente entre les assistantes maternelles et de leur capacité à assumer des coûts supplémentaires par rapport à l'accueil à domicile.

⁷¹ Cf. loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels.

⁷² Source : Drees, *L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans*, 2021. Le nombre net de places créées par l'ouverture des maisons d'assistantes maternelles n'est pas mesuré, ces places résultant également du redéploiement d'agrément d'assistantes maternelles préexistants.

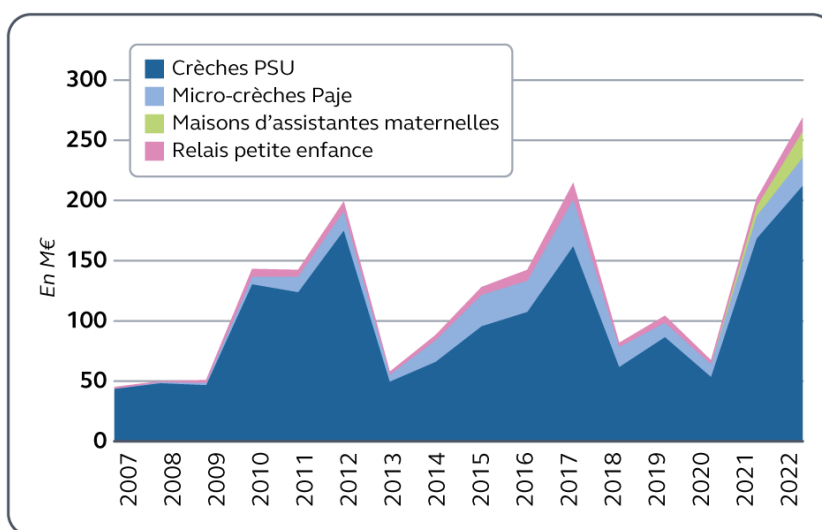
⁷³ Le soutien des collectivités locales à ce type d'accueil reste modeste et bien inférieur au coût que représenterait l'ouverture d'une micro-crèche. Il s'agit principalement d'un accompagnement au montage du projet, tel que l'incubateur de maison d'assistantes maternelles au Grand Chalon par exemple ou d'une contribution financière sous la forme, le plus souvent, de la mise à disposition d'un local en contrepartie d'un loyer modéré comme dans les Hautes-Pyrénées en Adour Madiran ou en Trie et Magnoac (400 € à 500 € de loyer par mois).

2 - Des mécanismes financiers correcteurs aux effets limités

Afin d’encourager le développement de l’offre et de corriger les disparités territoriales, les caisses d’allocations familiales octroient, sur critères, différentes aides financières (bonus forfaitaires, aides à l’investissement ou à l’installation, appels à projets) aux gestionnaires de structures d’accueil et aux assistantes maternelles. Les effets de ces aides sont contrastés, car elles n’ont pas toujours trouvé leur public et sont précaires.

Les aides à l’investissement versées par les caisses d’allocations familiales, au titre de plusieurs « Plans crèches », bénéficient surtout aux crèches publiques et privées à but lucratif, qui ont une plus forte capacité d’emprunt que les gestionnaires associatifs⁷⁴. Faute d’avance de trésorerie, le secteur associatif y a moins recours alors qu’il développe l’offre dans les territoires les moins couverts et les plus pauvres.

Graphique n° 8 : montant alloué au titre du PIAje (Plan crèches) par type de bénéficiaires (en €)



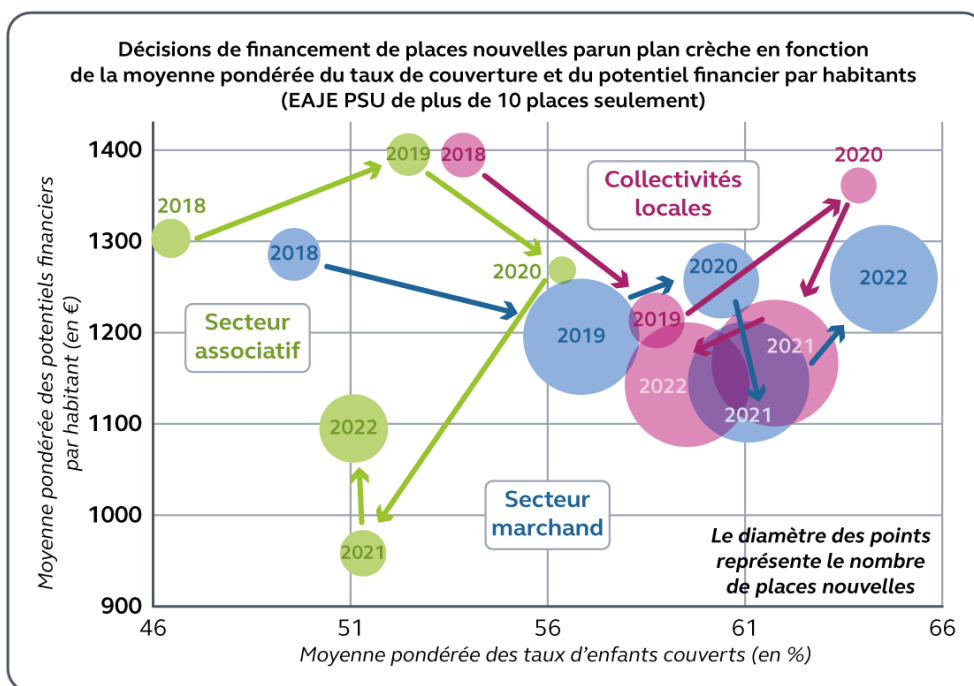
Source : bilan du Fonds national d’action sociale (Fnas) de la Cnav 2022

⁷⁴ Les maisons d’assistantes maternelles sont éligibles aux aides à l’investissement des caisses d’allocations familiales depuis 2021, année durant laquelle celles-ci y ont soutenu la création de 559 places.

59 % de l'ensemble des places nouvelles financées par le Plan crèches entre 2018 et 2021 ont été créées dans des territoires dont le taux de couverture était inférieur à la moyenne nationale. Toutefois les places créées entre 2019 et 2021 au bénéfice de crèches financées par la prestation de service unique l'ont été dans des territoires relativement bien dotés en places d'accueil et, pour 80 % d'entre elles, dans des territoires dont le potentiel financier par habitant est égal ou supérieur à la moyenne nationale.

Le taux de couverture des territoires socioéconomiquement privilégiés a été amélioré, mais pas l'accessibilité dans les territoires ruraux ou populaires.

Graphique n° 9 : financement en investissement de places nouvelles par un plan crèches



Source : données Cnaf – bilan du Fnas 2022

Des bonus forfaitaires au titre du rééquilibrage territorial et social

La convention d'objectifs et de gestion conclue par l'État et la Cnaf pour la période 2018-2022 a mis en place, en complément du financement à l'activité par la prestation de service unique, des financements sous forme de « bonus » au titre du rééquilibrage territorial et social de l'offre. En 2022, ces bonus couvraient en moyenne 11 % du prix de revient d'une place en crèche financée par la prestation de service unique.

Le bonus « territoire » est modulé selon le potentiel financier par habitant et le niveau de vie médian des habitants de la collectivité. Il bénéficie aux équipements cofinancés par celle-ci. Son incidence est toutefois limitée, les nouvelles places de crèches étant principalement créées dans des communes présentant un taux de couverture et un potentiel financier élevés.

Le bonus « mixité sociale » est alloué selon le tarif moyen payé par les familles dont les enfants sont accueillis dans des crèches financées par la prestation de service unique⁷⁵. Seuls les équipements dans lesquels sont présents une majorité de publics précaires y sont éligibles. Un faible nombre d'établissements, souvent situés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (cf. *infra*), en bénéficie.

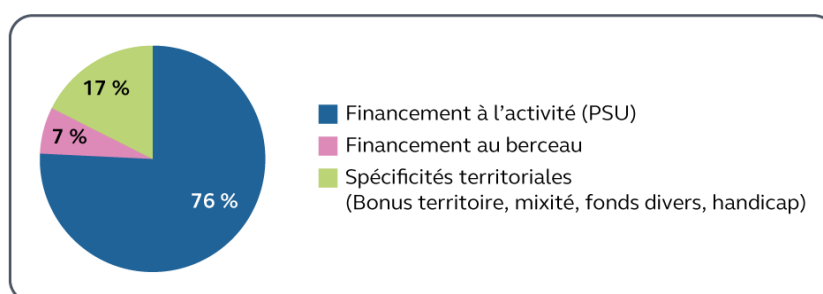
Les modalités d'octroi du bonus « mixité sociale » ne permettent pas de traiter équitablement les établissements en fonction de la proportion d'enfants de familles modestes effectivement présents⁷⁶. Par ailleurs, les gestionnaires déplorent que ce bonus ne compense pas le manque à gagner lié à l'accueil d'un public dont les besoins d'accueil sont de plus courte durée et souvent irréguliers.

Un nouveau bonus « trajectoire » a été institué en 2023 pour soutenir les collectivités locales qui créent un nombre de places conforme à un contrat conclu avec la caisse d'allocations familiales.

En 2022, la part des financements de la branche famille de la sécurité sociale tenant compte des spécificités territoriales ne représentait que 17 % des aides financières au fonctionnement des crèches. Elle est nettement inférieure à la part liée à l'activité de l'établissement (prestation de service unique – 76 %).

⁷⁵ Le tarif moyen payé par les familles doit être inférieur à 1,25 € par heure, modulé en trois tranches : inférieur à 0,75 € par heure, entre 0,75 € et 1 € par heure ou entre 1 € et 1,25 € par heure.

⁷⁶ D'après le croisement du bilan du bonus et du recensement dans les enquêtes Filoue 2019 de la Cnaf, pour une même part d'enfants pauvres, certaines structures bénéficient du bonus, d'autres non. Lorsqu'il est attribué, le montant du bonus varie de la tranche 1 à la tranche 3 pour une même proportion d'enfants pauvres.

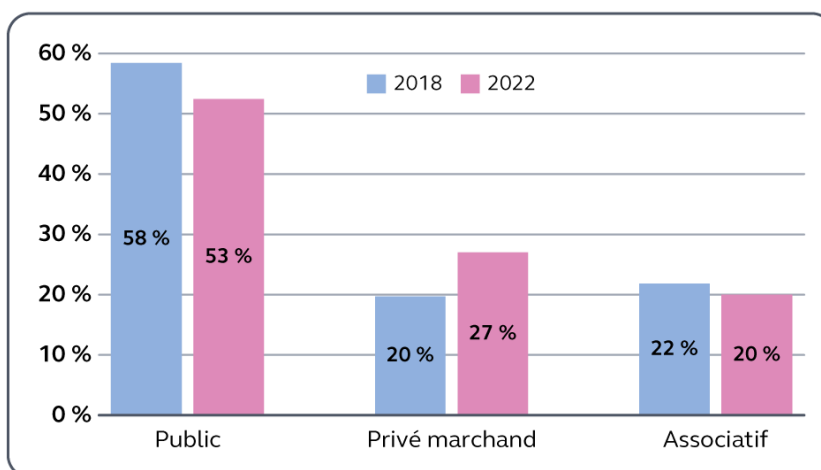
Graphique n° 10 : répartition des financements de la Cnaf en 2022 (3,1 Md€)

Source : données Cnaf

Afin de développer les crèches financées par la prestation de service unique dans les territoires sous-dotés et moins favorisés, la Cour recommande de renforcer la part d'aides financières au fonctionnement versées par la caisse d'allocations familiales liée aux spécificités du territoire d'implantation des crèches, en tenant compte notamment du taux de couverture et de la richesse du territoire, et de réduire d'autant la part de financement liée à l'activité par la prestation de service unique. Une étude d'impact préalable permettrait de mesurer l'incidence d'une telle refonte du financement des crèches, qui devrait être mise en œuvre à enveloppe constante, dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la Cnaf.

3 - Une redistribution de l'offre entre gestionnaires d'accueil collectif

Le secteur marchand s'est sensiblement développé depuis 2010, sous l'effet conjugué de la création des places dans des « micro-crèches Paje » et du développement de l'activité financée par la prestation de service unique. Il représentait en 2021 un quart de l'offre d'accueil (26 %), soit six points de plus qu'en 2018 et dépasse désormais la part du secteur associatif (20 %). Le secteur public reste majoritaire, avec 54 % des berceaux.

Graphique n° 11 : évolution de la répartition des berceaux en accueil collectif (2018 et 2021)

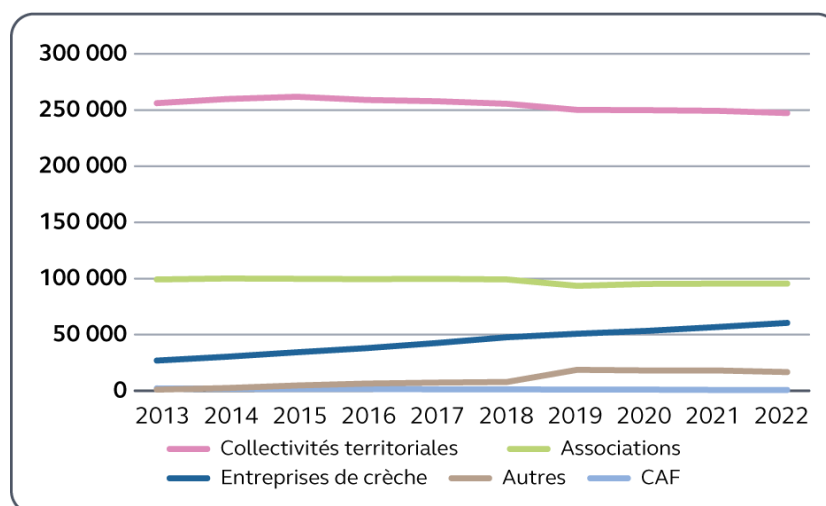
Source : Cour des comptes d'après les données Onape et Cnaf

a) Une offre croissante du secteur marchand

En plus des places en « micro-crèches Paje », le secteur privé à but lucratif a ouvert 95 % des 35 250 places créées entre 2013 et 2022 et financées par la prestation de service unique. Cette dynamique s'explique par le développement des réservations employeurs et par le recours croissant des collectivités territoriales à une gestion déléguée de leurs équipements d'accueil du jeune enfant. Le secteur marchand présenterait des délais d'ouverture de places plus courts que le secteur public (15 mois en moyenne au lieu de 48 mois) et un coût d'investissement plus faible (30 000 € par place contre 50 000 €)⁷⁷.

⁷⁷ En raison notamment de l'optimisation des surfaces utilisées.

Graphique n° 12 : évolution du nombre de places d'accueil financées par la prestation unique de service selon la nature du gestionnaire



Source : données Cnaf (ruptures de série en 2019 neutralisées par retraitement de la ville de Paris dans la catégorie collectivités)

b) Une offre publique en recul

L'accueil du jeune enfant n'étant pas obligatoire, l'offre publique locale a diminué depuis 2015, dans un contexte de contraintes financières et de complexification de la gestion, du fait principalement de la pénurie de professionnels de la petite enfance. Elle a également ralenti par un effet d'aubaine. En effet la hausse de la prestation de service unique et le développement spontané de l'offre privée n'imposent pas de contributions publiques et ont donc réduit la pression sur la demande d'offre collective⁷⁸.

⁷⁸ Les collectivités territoriales, notamment les plus petites, peuvent être réticentes à financer de manière pérenne des structures coûteuses et trouver avantage à l'implantation de « micro-crèches Paje » sur leur territoire. Cela explique également la démarche de certaines communes qui interviennent comme simples acheteuses de places *via* un marché public auprès d'établissements multi-accueils financés par la prestation de service unique du secteur marchand, ce qui les dispense d'avoir à porter financièrement la structure.

L'offre publique s'appuie de plus en plus sur des acteurs privés à but lucratif, à travers des marchés publics de réservation de berceaux ou la gestion de crèches en délégation de service public⁷⁹. Le recours à l'offre privée permet notamment de tirer parti de la plus grande souplesse du secteur privé en matière de rémunération pour attirer des professionnels dans les territoires sous-dotés. Son essor a contribué à la baisse du financement moyen du berceau par les collectivités locales (cf. le chapitre III).

Les personnels territoriaux des équipements publics dont la gestion a été déléguée ont parfois été redéployés dans les autres crèches municipales, permettant de limiter le risque de gel de places dans les équipements en régie. Les contrats de réservation de places par les collectivités locales présentent une certaine souplesse de gestion par rapport à la gestion en régie, les places étant réservées selon les besoins constatés.

c) Des gestionnaires associatifs fragilisés

La situation financière des crèches associatives s'est précarisée. L'absence de progression des financements des communes et intercommunalités les a particulièrement fragilisées. Leur dépendance aux subventions publiques locales est en effet plus forte, tandis que les crèches privées à but lucratif financées par la prestation de service unique ont davantage recours aux réservations par les employeurs⁸⁰. Par conséquent, elles rencontrent plus souvent des problèmes de trésorerie au regard du calendrier de versement de la prestation de service unique par la caisse d'allocations familiales (acomptes en N et solde en N+1), des variations du financement à l'activité, et bénéficient moins souvent des aides à l'investissement des caisses d'allocations familiales.

Le cadre juridique régissant les relations entre les crèches associatives et les collectivités locales manque de clarté, ce qui conduit à des pratiques variables s'agissant du recours à des subventions, dotations d'équilibre, services d'intérêt économique général, marchés publics, délégations de service public ou mises à disposition gracieuses de locaux.

⁷⁹ Les modalités de gestion de l'offre d'accueil par les collectivités locales ne font pas l'objet d'un recensement. Seule une étude de l'Institut de la gestion déléguée (*Atlas des modes de gestion des services publics locaux 2019*) a relevé qu'en 2019, 27 % des collectivités avaient fait le choix d'une gestion mixte publique-privée, alors qu'elles n'étaient que 18 % en 2000 et 1 % avaient exclusivement recours à la gestion déléguée. Selon une organisation représentant les entreprises de crèches, entre 120 et 150 procédures de délégation de service public sont lancées chaque année.

⁸⁰ À Dijon, la crèche associative *Princes de Condé* est en difficulté pour les cinq places parmi les trente dont elle dispose, qui ne sont pas réservées par la ville de Dijon.

Dans ce contexte, les associations ayant une masse critique importante, disposant d'une ingénierie interne et ayant noué un partenariat fort avec des collectivités locales peuvent consolider leur position. Les plus petites associations sont moins outillées pour répondre aux appels d'offre publics et exposées au risque de perte du tiers financeur.

III - Une information sur l'offre et un accompagnement des familles à renforcer

Malgré une information abondante, l'offre d'accueil des jeunes enfants reste mal connue des parents (A). Les multiples circuits d'attribution des places manquent de transparence (B).

A - Une connaissance imparfaite de l'offre qui influe sur les demandes de places

La diversité des modes d'accueil et l'hétérogénéité de leur implantation, ainsi que la complexité de la tarification, nécessitent qu'une information claire, accessible et adaptée soit proposée aux familles.

1 - Une information abondante, d'accès malaisé pour certaines familles

Les parents peuvent trouver des informations sur les modes d'accueil formel dans divers lieux⁸¹, sur des sites internet⁸² ou à travers de la documentation institutionnelle des caisses d'allocations familiales⁸³ ou des services de protection maternelle et infantile.

Malgré l'existence de ces multiples sources d'information, ils complètent l'information institutionnelle par des retours informels. Ils considèrent en effet que le bouche à oreille est la deuxième source d'information la plus utile (32 %), après le site internet de la Cnaf *monenfant.fr* (54 %) et avant les relais petite enfance (23 %)⁸⁴.

⁸¹ Relais petite enfance, points info familles, services petite enfance municipaux ou intercommunaux, PMI, structures d'accueil du jeune enfant, lieux d'accueil enfants parents, maternités, employeurs, notamment.

⁸² *monenfant.fr*, portail famille mairie, site internet de gestionnaires de crèches, etc.

⁸³ *Livret 1 000 premiers jours*, information sur les droits et démarches dans le cadre d'un « *Parcours arrivée de l'enfant* » en lien avec l'Assurance maladie.

⁸⁴ Sondage de l'institut CSA réalisé pour la Cour des comptes auprès de 1 006 parents d'enfants âgés de moins de trois ans, janvier 2024 (cf. l'annexe n° 2).

Si 61 % des parents estiment avoir été bien informés sur les différents modes d'accueil avant la naissance de leur enfant, 45 % des familles gardant elles-mêmes leur enfant considèrent ne pas avoir disposé d'informations suffisantes.

Seuls quatre modes d'accueil et de garde différents sont connus, en moyenne, par les mères en cours de grossesse⁸⁵. La crèche est le plus connu, et parfois le seul identifié, notamment parmi les mères ayant un niveau de diplôme inférieur ou égal au baccalauréat. La crèche familiale est peu connue et 25 % des parents sondés ne connaissaient pas les haltes-garderies.

La question du coût et du reste à charge⁸⁶ de ces différents modes d'accueil est moins bien maîtrisée par les familles, surtout chez celles qui ont un niveau d'étude plus faible⁸⁷, ce qui peut les dissuader de demander une place en crèche, perçue comme trop onéreuse.

L'absence de canal unique d'information conduit certains parents à multiplier les démarches afin d'obtenir l'information utile et d'optimiser leurs chances d'avoir accès à leur premier choix de mode de garde. 83 % des parents aisés se sont portés candidats à au moins un mode d'accueil, contre 60 % des parents issus de catégories socio-professionnelles moins favorisées. Ces derniers présentent généralement leur demande plus tard, ce qui peut les désavantager lors de l'attribution des places. Les parents n'ayant jamais eu recours à un mode d'accueil sont également moins susceptibles de déposer une demande de place.

Dans le cadre d'une étude contrefactuelle (cf. l'annexe n° 1), il a été constaté qu'un accompagnement plus soutenu des familles en matière d'information et dans les démarches d'inscription aux modes d'accueil

⁸⁵ Expérimentation réalisée par le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po (Liepp) entre septembre 2022 et décembre 2023, à partir d'un échantillon de 1 849 mères enceintes de quatre à neuf mois, constitué auprès de familles consultant pour un rendez-vous prénatal au sein de huit maternités de Paris, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

⁸⁶ La variabilité intrinsèque des coûts entre modes d'accueil, à l'exception de l'accueil en crèche financée par la prestation de service unique, la diversité des besoins en matière de durée d'accueil, les effets non désirés et inattendus des différents dispositifs de solvabilisation et l'incidence du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant concourent à rendre difficile, pour les familles, la juste appréciation du coût net qu'elles devront supporter pour l'accueil de leur enfant.

⁸⁷ D'après le sondage de l'institut CSA pour la Cour, la méconnaissance du coût d'une place en crèche (51 % en moyenne) est plus fréquente chez les mères moins diplômées (62 %) que chez celles d'un niveau supérieur au baccalauréat (42 %).

formel⁸⁸ augmentait la probabilité de déposer une demande d'inscription pour les familles demandant une place d'accueil pour la première fois et socioéconomiquement les plus défavorisées. Dans une moindre mesure, leur accès à une place s'en est trouvé facilité, cet effet étant plus marqué dans les territoires peu couverts.

2 - Deux outils à renforcer : le site internet de la Cnaf *monenfant.fr* et les relais petite enfance

Dans ce contexte d'information partielle et inégale, la création d'un guichet unique d'information, clairement identifiable par les parents, paraît souhaitable pour leur ouvrir l'accès à trois données essentielles : une connaissance exhaustive des différents types d'accueil, la disponibilité des places situées à proximité de leur domicile ou de leur lieu de travail et le coût comparé de chaque type d'accueil. Ces informations mériteraient d'être systématiquement adressées aux parents avant la naissance d'un enfant et non à leur demande.

Deux outils complémentaires gagneraient à être renforcés à cette fin.

La plateforme *monenfant.fr* de la Cnaf recense l'ensemble de l'offre d'accueil au niveau national. Toutefois, 9 % des assistantes maternelles en activité en juillet 2024 n'y étaient pas référencées⁸⁹, alors que leur enregistrement est obligatoire depuis le 1^{er} septembre 2021. Bien qu'en progression, le site reste insuffisamment connu et utilisé⁹⁰. Son ergonomie doit également être améliorée, pour permettre notamment une estimation comparée des coûts des modes de garde selon les durées d'accueil souhaitées et les revenus des parents. L'enjeu est important, car d'autres sites se développent, à l'initiative de collectivités territoriales⁹¹ ou d'acteurs

⁸⁸ Expérimentation réalisée par le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (Liepp) de Sciences Po. Deux niveaux d'accompagnement ont été proposés. Un premier groupe a bénéficié de l'envoi d'informations exhaustives standardisées par SMS et par courrier électronique sur les modes d'accueil à proximité. Un second groupe a reçu en complément un appui aux démarches administratives d'inscription à un mode d'accueil formel des familles dans l'attente d'un enfant. Le troisième groupe n'a bénéficié d'aucun accompagnement spécifique.

⁸⁹ 29 % en moyenne durant l'année 2022, 13 % fin 2023.

⁹⁰ 2 461 863 visites du site en 2022 (source : convention d'objectifs et de gestion 2023-2027) ; selon le Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2021 réalisé par la Cnaf, 27 % des parents interrogés connaissaient le site, parmi lesquels 11 % seulement l'ont utilisé.

⁹¹ Par exemple les sites assmat.hauts-de-seine.fr ; assistantsmaternels35.fr ; projet de portail familles (DSP d'une commune).

privés⁹², au risque d'une segmentation de l'information et d'une aggravation des disparités sociales d'accès à l'information, certains sites étant payants. De plus, la plateforme ne prévoit pas de recensement des besoins des familles.

Les relais petite enfance doivent informer les parents sur les modes d'accueil du jeune enfant, individuels et collectifs, présents sur leur territoire et les accompagner dans le choix de l'accueil le mieux adapté à leurs besoins. Obligatoires dans les communes de plus de 10 000 habitants à compter de 2025⁹³, ils ne sont pas présents sur l'ensemble du territoire. Les 3 311 relais petite enfance en fonctionnement en 2023 couvraient plus de 80 % des familles ayant des enfants de moins de trois ans. Seuls 28 % d'entre eux⁹⁴ proposaient les services de centralisation des demandes des familles sur le territoire, correspondant à la « mission renforcée de guichet unique », qui est optionnelle. Le déploiement de relais petite enfance itinérants (qui représentent déjà environ la moitié des relais en service) pourrait être encouragé dans les territoires les plus faiblement peuplés.

La bonne information des familles nécessite l'adoption rapide des mesures nécessaires au recensement de l'ensemble de l'offre par les autorités organisatrices. Ainsi, même quand les territoires ont mis en place des guichets uniques, ils soulignent la difficulté à recenser l'offre de manière exhaustive, notamment celle des assistantes maternelles et des micro-crèches, en l'absence d'autorité reconnue en la matière.

Le recensement local de l'offre et de la demande pourrait être assuré par les relais petite enfance sur une plateforme *ad hoc*⁹⁵. Les gestionnaires et assistantes maternelles pourraient être tenus d'indiquer chaque année, à date fixe, le nombre de places proposées. Ces informations pourraient ensuite être partagées entre les pouvoirs publics concernés (autorités organisatrices, caisses d'allocations familiales, services de la protection maternelle et infantile, Pajemploi) et consolidées par le comité départemental des services aux familles.

⁹² Par exemple, le site payant nounou-top.fr.

⁹³ La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi prévoyant que seules les autorités organisatrices de plus de 10 000 habitants devront se doter d'un relais petite enfance, la moitié de la population de 2024 risque de ne pas en bénéficier (1 031 communes métropolitaines). Fin 2023, 153 communes de plus de 10 000 habitants n'avaient pas de relais petite enfance sur les 1 061 communes concernées.

⁹⁴ À l'instar des relais petite enfance de Rennes ou de Challans-Gois en Vendée.

⁹⁵ Les parents préciseraient sur cette plateforme l'amplitude horaire et les jours d'accueil souhaités, la localisation, ainsi que leur préférence pour un mode d'accueil.

B - Des circuits d'attribution peu transparents et à l'efficacité inégale

Dans un contexte souvent marqué par une tension entre l'offre et la demande, les processus d'attribution des places d'accueil manquent de transparence (1) et ne garantissent pas un traitement équitable des demandes, ni une efficacité des décisions d'attribution (2).

1 - Des processus d'attribution manquant souvent de transparence

L'accueil individuel est fondé sur une relation contractuelle *intuitu personae* entre un particulier employeur et une assistante maternelle. Dans un accueil collectif, la transparence en amont de la sélection suppose la formalisation et la publicité des règles d'attribution des places, précisant le cas échéant le système de cotation des demandes (critères et pondération⁹⁶) et les différentes étapes du processus d'attribution des places (modalités de dépôt d'une demande, calendrier, instances et étapes de la sélection).

Or, les règles d'attribution des places ne sont pas toujours formalisées ou aisément lisibles⁹⁷ et les procédures sont variées, y compris en ce qui concerne la marge discrétionnaire de décision des élus. Si cette dernière permet de prendre en compte des situations spécifiques (d'urgence), elle expose à un risque de favoritisme. Cette marge discrétionnaire et le manque de places incitent les parents à engager des démarches en parallèle du circuit d'inscription officiel.

⁹⁶ Certains critères peuvent être exclusifs, notamment la domiciliation dans la commune. Plus l'échelle de cotation est large, moins il y a de situations à départager.

⁹⁷ Pour rendre ce processus plus transparent, la ville de Dijon a lancé une démarche de design de service sur l'accueil du jeune enfant.

L'attribution des places aux familles

D'après le sondage réalisé par l'institut CSA pour la Cour des comptes⁹⁸, près de la moitié des familles ayant adressé une demande d'inscription l'ont appuyée par une autre action (rendez-vous avec l' élu chargé de la petite enfance, lettre de recommandation d'un tiers, etc.). 70 % d'entre elles considèrent que cette démarche complémentaire a permis d'obtenir une place. Les procédures sont très hétérogènes. Par exemple, à Gennevilliers, les dossiers sont anonymisés, étudiés par les services de la petite enfance, puis présentés pour décision à une commission composée d'élus de la majorité et de l'opposition. À Aix-en-Provence, les attributions sont effectuées par le délégataire après analyse par une commission, à laquelle les élus et les services municipaux ne participent pas, selon des critères d'attribution prédéfinis par la commune. À Asnières, les parents sont systématiquement invités à rencontrer l'élue chargée de la petite enfance pour échanger sur leur besoin d'accueil. À Marseille, la ville a révisé et développé les critères d'attribution des places en crèche depuis 2021 pour garantir une plus grande transparence et équité dans la cotation des demandes.

Selon le sondage réalisé par l'institut CSA pour la Cour, 7 % des familles indiquent ne pas avoir obtenu de réponse à leur demande d'inscription. Plus de la moitié des parents ayant reçu un courrier de réponse négative à leur demande n'ont pas compris les critères de sélection. Les explications données aux familles peuvent s'avérer complexes, notamment quand le système de cotation conduit à départager des familles ayant le même niveau de priorité ou quand les critères d'attribution n'ont pas été respectés, soit en raison d'une décision dérogatoire, soit parce que l'attribution tient compte d'autres paramètres déterminants (disponibilité au sein du groupe d'âge de l'enfant, exigence de mixité entre filles et garçons ou de diversité sociale, amplitude hebdomadaire disponible, etc.).

Comme la Cour l'avait déjà recommandé en 2013⁹⁹, l'ensemble des gestionnaires publics et privés devrait renforcer la transparence des processus d'attribution des places d'accueil, en formalisant et en rendant publiques les procédures d'attribution, avec les critères de cotation et leur pondération ainsi que les cas d'inscription dérogatoires¹⁰⁰. Une réponse motivée systématique aux demandeurs d'inscription rappelant la procédure constitue une bonne pratique à encourager.

⁹⁸ Cf. sondage précité réalisé par l'institut CSA pour la Cour (cf. annexe n° 2).

⁹⁹ Cour des comptes, *L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler*, rapport public thématique, novembre 2013. Cf. la recommandation n° 13, page 164.

¹⁰⁰ Plusieurs outils sont à la disposition des collectivités locales dans cette perspective, tel que le *vade-mecum* sur l'attribution des places en crèche publié en novembre 2018 par l'Association des maires de France et le ministère des solidarités et de la santé.

L'expérimentation d'un algorithme pour l'attribution de places en crèche

Un algorithme¹⁰¹ expérimente depuis 2019 le traitement automatisé des attributions selon les critères du gestionnaire et les vœux des familles. Il facilite la définition d'un système de cotation à partir de critères prédéfinis et pondérés, et constitue une garantie d'égalité de traitement pour les familles. La convention d'objectifs et de gestion conclue par l'État et la Cnaf pour la période 2023-2027 prévoit que l'outil soit mis à la disposition des collectivités locales.

Il connaît toutefois des limites. À Dijon, il n'a pas permis d'optimiser le taux d'occupation, la commune comptant davantage de places vacantes depuis le recours à l'algorithme. L'objectif de mixité sociale dans les crèches n'est pas non plus atteint : les familles cherchant une place proche de leur lieu de vie, les enfants accueillis restent représentatifs de la sociologie du quartier.

2 - Des facteurs d'inégalité d'accès entre les familles

Les stratégies d'attribution dépendent du statut du gestionnaire (à but lucratif ou non) et des priorités locales. Dans le secteur marchand, une priorité est donnée aux familles bénéficiant d'une réservation. Les enfants accueillis en accès direct¹⁰² peuvent être évincés de leur place au profit d'un enfant bénéficiant d'une réservation, après un préavis dont la durée est définie dans le contrat d'accueil.

Certains contrats peuvent comprendre des clauses présumées abusives¹⁰³. Le caractère raisonnable¹⁰⁴ de la durée du préavis pourrait être normé en tenant compte des tensions constatées dans chaque territoire. À défaut, un délai minimum pourrait être fixé, opposable aux gestionnaires comme aux familles.

¹⁰¹ Recherche partenariale *Investissement social pour l'accueil du jeune enfant* (Isaje) pour les commissions d'attribution entre la Cnaf, l'école polytechnique et la *Paris School of economics* lancée en 2019. En 2023, 5 000 places avaient été attribuées grâce à cet algorithme pour 20 000 demandes traitées. L'algorithme vise à automatiser le traitement des propositions d'affectation en crèche, en ajustant les demandes des familles aux accueils disponibles de façon efficace, compréhensible et transparente, avec un départage au hasard des familles ayant le même niveau de priorité.

¹⁰² Qui représentent au moins 10 % des enfants des crèches financées par la prestation de service unique.

¹⁰³ Enquête de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) réalisée en 2021 auprès de micro-crèches.

¹⁰⁴ Au sens des articles R. 212-1 et 2 du code de la consommation.

L'objectif de rentabilité des entreprises de crèches les incite à retenir les familles les plus solvables¹⁰⁵. Dans les crèches financées par la prestation de service unique, les contrats les plus longs sont préférés, du fait de la tarification à l'activité.

Les collectivités locales gestionnaires privilégient généralement les enfants des parents en emploi ou en insertion professionnelle, comme à Marseille, ou les familles défavorisées au titre de l'égalité des chances pour les enfants, comme à Rennes¹⁰⁶ ou à Besançon¹⁰⁷. Les communes peuvent limiter l'accès aux seuls résidents ou l'étendre aux travailleurs du territoire.

Les attributions sont rarement coordonnées au niveau territorial entre les gestionnaires de crèches¹⁰⁸. Cela peut conduire à une attribution sous-optimale des places et à une concurrence entre opérateurs pour les demandes les plus simples à gérer (accueil sur cinq jours sans horaire atypique pour une famille où les deux parents travaillent).

L'accompagnement à l'obtention d'une place est variable. Certaines collectivités se contentent de gérer l'attribution de l'accueil municipal, d'autres, comme la commune d'Asnières, accompagnent les familles jusqu'à l'obtention d'un accueil quel que soit le gestionnaire. En 2021, 13 % des relais petite enfance avaient organisé des rencontres entre familles et professionnels (*speed dating*, opérations portes ouvertes, etc.).

Le calendrier scolaire conduit à libérer la majorité des places d'accueil chaque année en septembre. Les attributions en cours d'année sont moins nombreuses, tributaires des départs d'enfants au fil de l'eau. De ce fait, les enfants nés au printemps ou au début de l'été ont plus de chances d'obtenir une place que les autres.

Certaines communes privilégient les groupes multi-âges afin d'offrir de la souplesse dans l'accueil de nouveaux enfants moyens et grands en septembre. D'autres n'attribuent pas toutes les places libérées en septembre afin de pouvoir accueillir des enfants en cours d'année, assumant une baisse temporaire du taux d'occupation. Enfin, certaines communes, comme à Tarbes, préscolarisent les enfants dès leur troisième anniversaire, en partenariat avec l'éducation nationale, libérant des places au long de l'année.

¹⁰⁵ Sauf pour l'accueil occasionnel, utilisé davantage par des familles à plus faibles revenus.

¹⁰⁶ Les familles vulnérables représentent 40 % des familles dont des enfants sont accueillis.

¹⁰⁷ Tarification horaire médiane des crèches municipales à 0,84 €, plus de la moitié du public payant un tarif horaire inférieur ou égal à 1 €.

¹⁰⁸ Certaines communes ou intercommunalités coordonnent l'attribution dans les crèches municipales et les crèches associatives subventionnées, dans le cadre d'une commission unique ou par le canal d'un calendrier d'attribution partagé.

La préscolarisation des tout-petits

La scolarisation précoce est encouragée par l'Éducation nationale et les communes dès lors qu'elle peut être assurée dans de bonnes conditions¹⁰⁹.

La transition entre l'accueil et la scolarisation prend plusieurs formes : classes passerelles et préparation à la scolarisation (formations et visites croisées entre personnels de crèche et professeurs des écoles).

Le dispositif spécifique de scolarisation des enfants de moins de trois ans (toute petite section) accueille en pratique jusqu'à 17 élèves avec des enseignants formés, des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem) et du matériel spécifique. Mais assez fréquemment, les enfants de moins de trois ans sont accueillis, parfois sans projet, ni accompagnement spécifique, avec les élèves de petite section dans des classes à multiples niveaux, notamment dans les petites communes. Par exemple, en 2022-2023, 43 écoles de Vendée n'accueillaient qu'un enfant de moins de trois ans, sans accompagnement spécifique.

L'Éducation nationale souhaite privilégier les familles dont les enfants tirent le plus de bénéfices de la scolarisation précoce. Ce sont les familles des catégories socioprofessionnelles les plus favorisées qui considèrent le plus souvent cette scolarisation comme stimulante alors que des familles de milieux défavorisés sont plus difficiles à toucher.

Une circulaire de janvier 2023 invite les écoles maternelles à se rapprocher des structures accueillant la petite enfance pour l'organisation de passerelles. Celles-ci peuvent prendre la forme de visites croisées, d'échanges, de visites à l'école en juin pour préparer la rentrée. Elles sont rarement possibles lorsque le mode d'accueil est proche du lieu de travail des parents mais pas de leur lieu de résidence et donc de la future école de l'enfant.

En 2023, 9,3 % des enfants de deux ans étaient scolarisés, deux fois moins qu'en 2008. Malgré les ambitions¹¹⁰, le nombre d'enfants préscolarisés est en recul.

¹⁰⁹ Par exemple, un nombre d'enfants maximal par classe, une capacité à respecter leur rythme avec des déjeuners décalés ou un accueil par demi-journée seulement.

¹¹⁰ Circulaire du 18 décembre 2012. À partir de 2017, la priorité a été donnée aux dédoublements des classes de CP, de CE1 et de grandes sections d'école maternelle en éducation prioritaire.

Les effets de ces différents dispositifs sur le parcours scolaire des enfants sont faiblement évalués. Cependant, les quelques études menées¹¹¹ relèvent que les élèves en ayant bénéficié ont de meilleurs résultats que les autres sur le développement du langage¹¹², notamment dans les zones d'éducation prioritaire.

Lorsque les locaux le permettent, les futures autorités organisatrices gagneraient à adosser l'offre d'accueil du jeune enfant aux écoles maternelles, afin d'offrir aux enfants une continuité éducative, avec des temps passerelles et une mutualisation de locaux, qui faciliteraient par ailleurs les trajets des familles comprenant une fratrie.

La faisabilité d'une rentrée en cours d'année scolaire ou de l'organisation d'une seconde rentrée en école maternelle pourrait être étudiée.

IV - La qualité de l'accueil : une préoccupation renforcée, inégalement prise en compte et contrôlée

L'amélioration de la prise en compte du développement de l'enfant s'est traduite par une évolution du cadre d'action des modes d'accueil formel (A), qui bute toutefois sur des injonctions contradictoires et des coûts élevés (B). Le contrôle de la qualité de l'accueil doit être repensé pour gagner en efficience (C).

¹¹¹ Évaluations en grande section dans l'académie de Guadeloupe, dispositif passerelle à Pézenas dans l'Hérault.

¹¹² Parmi les enfants de deux ans dont la mère a un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat, ceux qui ont fréquenté une crèche pendant au moins un an maîtrisent en moyenne dix mots de plus que les enfants n'ayant pas fréquenté de crèche (Source : Berger L. M. et al. (2021), *The Impact of Center-Based Childcare Attendance on Early Child Development: Evidence from the French Elfe Cohort, Demography*, vol. 58(2), pp. 419-450.

A - Des enjeux pour l'enfant mieux connus et pris en compte par la réglementation

1 - Une attention renforcée aux besoins de l'enfant

La contribution des modes d'accueil au développement de l'enfant fait l'objet de travaux scientifiques plus nombreux depuis quelques années, dans une approche globale de développement physique, cognitif et relationnel de l'enfant.

L'amélioration des connaissances sur les besoins fondamentaux du jeune enfant, grâce notamment aux neurosciences, a permis d'identifier les modalités d'accueil favorables à son développement. L'intérêt de la socialisation précoce est d'autant plus grand que l'accueil et l'accompagnement sont de qualité, surtout pour les enfants de familles moins favorisées. Des dispositions ont été intégrées dans la réglementation depuis 2016, visant à améliorer la qualité d'accueil autour de principes communs à l'ensemble des acteurs.

Les principaux déterminants de la qualité de l'accueil

Parmi les principaux déterminants de la qualité de l'accueil du jeune enfant, sont soulignés, outre de bonnes conditions de travail des professionnels :

- un taux d'encadrement élevé par des professionnels diplômés, expérimentés et régulièrement formés ; la stabilité des équipes ; la présence d'un adulte référent par enfant, avec lequel celui-ci et ses parents sont en confiance ; un appui pluridisciplinaire entre éducateurs de jeunes enfants et puéricultrices ;
- une organisation fédératrice offrant des espaces d'accueil adaptés, un projet éducatif, des temps de concertation et d'analyse des pratiques hors de la présence des enfants ; la petite taille des groupes d'enfants ; une durée d'accueil de chaque enfant limitée, sur la journée comme au cours de l'année.

2 - Des obligations différenciées selon les modes d'accueil

Les taux d'encadrement sont plus élevés en accueil individuel (un adulte pour quatre enfants) qu'en accueil collectif (un adulte pour six ou huit enfants). L'accueil collectif bénéficie en revanche d'un appui pluridisciplinaire et d'une fonction de direction (cf. l'annexe n° 12).

Le développement de l'accueil dans de petites structures collectives (micro-crèches, maisons d'assistantes maternelles) remet en cause ces différences normatives. Ainsi, depuis 2021, une maison d'assistantes maternelles, identifiée comme accueil individuel, peut accueillir jusqu'à 16 enfants de moins de trois ans simultanément, quand une micro-crèche, relevant de la catégorie des accueils collectifs, ne peut en accueillir que 12.

Certains déterminants de la qualité ne font pas l'objet d'obligations réglementaires et restent à l'appréciation des gestionnaires, telles la taille des groupes d'enfants, la désignation d'un adulte référent par enfant ou la durée maximale d'accueil d'un enfant. La durée d'accueil moyenne d'un enfant, de 35 heures par semaine, peut être largement dépassée en fonction des besoins des parents¹¹³.

Pilotée par l'Inspection générale des affaires sociales, l'élaboration de référentiels nationaux de la qualité, prévue par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, doit permettre de décliner les principes d'un accueil de qualité, par un levier plus souple que le cadre réglementaire, pour encourager l'amélioration continue des pratiques professionnelles.

B - Une amélioration de la qualité de l'accueil qui se heurte à la pénurie de personnel et à un financement insuffisant

Les exigences liées à la qualité de l'accueil peuvent freiner le développement quantitatif de l'offre, en raison du manque de personnels et de leur coût.

1 - Des contraintes liées à la pénurie de personnel

Pour maintenir l'offre, le recours à des personnels non-diplômés, l'accueil d'enfants en surnombre ou l'accueil occasionnel ont été maintenus, tout en étant davantage encadrés. Le manque de professionnels ne permet plus à certains gestionnaires d'aller au-delà des exigences réglementaires. Les crèches municipales de Paris, qui employaient 100 % de personnels diplômés¹¹⁴, ont ainsi ouvert le recrutement aux titulaires du CAP *Accompagnant éducatif petite enfance* pour compenser les difficultés de recrutement d'auxiliaires de puériculture.

¹¹³ Limitée par l'amplitude d'ouverture du mode d'accueil, la durée d'accueil ne respecte pas toujours le rythme chronobiologique de l'enfant. Certains enfants continuent par exemple d'être accueillis pendant les congés de leurs parents.

¹¹⁴ Au-delà des 40 % réglementaires.

En parallèle, la mise en œuvre de plusieurs projets devant renforcer la qualité de l'accueil a été reportée. La recommandation de renforcer le taux d'encadrement jusqu'à un adulte pour cinq enfants dans les crèches¹¹⁵, dont le coût annuel de mise en œuvre est estimé à 1 Md€¹¹⁶, se heurte au manque de professionnels. De même, la présence recommandée d'au moins deux adultes dès le premier enfant dans les micro-crèches n'était toujours pas mise en œuvre en avril 2024, malgré les annonces ministérielles faites à l'été 2023. Les micro-crèches font également valoir le coût cette mesure.

2 - Une prise en compte encore insuffisante de la qualité de l'accueil dans le financement public

La priorité de la politique d'accueil du jeune enfant a longtemps été centrée sur l'accroissement de l'offre, sans prise en compte de la qualité dans les financements alloués. Ainsi, pour un reste à charge identique pour les familles, les financements de la branche famille ne tiennent pas compte de la qualité des prestations.

Il en va de même lorsque, dans le cadre d'appels à concurrence pour la réservation de berceaux, les communes privilégient le critère du moindre prix au détriment de la qualité. Certains gestionnaires privés ont ainsi indiqué ne plus se porter candidats sur des appels d'offres dont les prix proposés étaient trop faibles.

Plusieurs facteurs liés à la qualité de l'accueil des enfants pourraient peser financièrement sur les modes d'accueil à l'avenir : la mise aux normes des bâtiments, l'évolution des taux d'encadrement et des niveaux de qualification des personnels, l'amélioration de leurs conditions de travail. La convention d'objectifs et de gestion conclue par l'État et la Cnaf pour la période 2023-2027 inclut un accompagnement financier de ces évolutions. Elle vise à rapprocher les pratiques des établissements des prescriptions de la *Charte nationale d'accueil du jeune enfant*, désormais opposables.

¹¹⁵ Recommandation de l'Igas, *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*, mars 2023 et du *Rapport de la Commission des 1 000 premiers jours*, septembre 2020. Il s'agit de la moyenne constatée dans l'OCDE. La littérature scientifique établit un optimum à un adulte pour trois enfants de moins de deux ans et un adulte pour quatre ou cinq enfants de plus de deux ans.

¹¹⁶ D'après l'Onape (2021), 6,85 Md€ sont alloués aux crèches. La masse salariale représente de l'ordre de 75 % des charges, soit 5,13 Md€ pour un taux d'encadrement d'un adulte pour six enfants en moyenne. Avec un ratio d'un adulte pour cinq enfants, la masse salariale s'élèverait à 6,17 Md€, soit + 1 Md€.

Des financements, à hauteur de plus de 100 M€ par an, sont ainsi prévus pour développer les travaux en équipe, hors la présence des enfants¹¹⁷, et améliorer la qualité de l'accueil au-delà des exigences réglementaires.

En complément de ces mesures, des travaux devraient être menés pour déterminer un coût minimum de la qualité de l'accueil de chaque mode¹¹⁸. Cet « indice de la qualité » pourrait constituer un indicateur d'alerte pour les contrôles de la caisse d'allocations familiales, pour les relations avec les entreprises réservataires, pour les marchés publics. Il permettrait également de guider le calibrage des financements attribués par les caisses d'allocations familiales et les collectivités locales aux structures d'accueil.

C - Des pratiques disparates de contrôle et d'accompagnement des professionnels

La disparité des contrôles des modes d'accueil ne permet pas de garantir l'homogénéité de la qualité de l'accueil (1). L'accompagnement des professionnels de l'accueil du jeune enfant est inégal selon les territoires (2).

1 - Des contrôles multiples, peu coordonnés ni harmonisés

Les structures d'accueil formel font l'objet de différents contrôles, internes (hiérarchique, auto-évaluation, contrôles de l'autorité déléguée)¹¹⁹ ou externes. Ces derniers sont réalisés par des organismes publics (services départementaux de la protection maternelle et infantile, caisses d'allocations familiales, État) ou privés (certification, labellisation).

¹¹⁷ Avec trois journées pédagogiques annuelles (+ 28 M€ à horizon 2027) et des heures de concertation (+ 21 M€ à partir de 2025) consacrées à la préparation de l'accueil de l'enfant.

¹¹⁸ Cela suppose de connaître précisément l'ensemble des coûts par nature supportés par chaque type d'accueil (frais de personnel, énergie, couches, alimentation, hygiène, entretien, etc.) et d'améliorer la qualité des comptes des collectivités locales et des états financiers transmis par les établissements à la caisse d'allocations familiales.

¹¹⁹ Les démarches de contrôle conduites en interne sont moins formalisées dans le secteur public, qui s'appuie davantage sur le contrôle hiérarchique, la coordination territoriale et une culture de la transparence dans la remontée d'éventuels dysfonctionnements. Les entreprises de crèches ont davantage recours à la certification et à la labellisation ou à des enquêtes de satisfaction auprès des usagers, visant à promouvoir une qualité standardisée de l'accueil dans leurs établissements.

Les contrôles des autorités publiques sont réalisés selon des temporalités et avec des pouvoirs de sanction divers¹²⁰. Les gestionnaires privés sont davantage contrôlés par les services de la protection maternelle et infantile que les gestionnaires publics. Dans les départements étudiés par la Cour, les crèches sont plus souvent évaluées que les assistantes maternelles. Les gardes à domicile, qui n'ont aucune obligation de qualification, ne sont ni contrôlées ni accompagnées.

Pourtant prévues par les articles L. 421-6 et L. 421-7 du code de l'action sociale et des familles, les décisions de retrait d'agrément ne sont toujours pas répertoriées dans une base nationale, qui permettrait de s'assurer qu'un nouvel agrément n'est pas délivré à une assistante maternelle à laquelle il aurait été retiré pour des faits de maltraitance commis envers un enfant placé sous sa garde.

Le manque de coordination entre les acteurs du contrôle affaiblit la portée de leurs interventions respectives¹²¹. Pour y remédier, la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a réorganisé les contrôles.

La réorganisation des contrôles des modes d'accueil par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi

L'article 18 de la loi pour le plein emploi a élargi les autorités habilitées à contrôler les modes d'accueil et renforcé les informations réciproques entre elles sur les constats et suites à donner. Outre la protection maternelle et infantile, le préfet peut diligenter des contrôles avec l'appui de personnels propres, des agences régionales de santé ou d'autres services de l'État. Les organismes de prestations sociales contrôlent l'emploi des fonds qu'ils versent aux établissements et les inspections générales des affaires sociales et des finances contrôlent les établissements et leurs gestionnaires.

¹²⁰ La caisse d'allocations familiales réalise des contrôles financiers sur des données de l'année N-2, avec reprise d'indu le cas échéant auprès des crèches financées par la prestation de service unique, tandis que les services de la protection maternelle et infantile contrôlent la qualité de l'accueil à un instant donné avec des recommandations voire des injonctions, pouvant conduire au retrait de l'agrément de l'assistante maternelle ou à la fermeture de la crèche par le représentant de l'État. Ces sanctions restent rares. Les collectivités locales qui ont délégué la gestion de leurs crèches à un gestionnaire privé peuvent appliquer des pénalités financières en cas de non-respect des clauses du contrat, mais cela reste encore exceptionnel.

¹²¹ La caisse d'allocations familiales peut par exemple proposer un accompagnement financier des crèches pour la rénovation des bâtiments, sur signalement des services de la protection maternelle et infantile. Réciproquement, des coûts particulièrement faibles sur certains postes de dépenses d'un établissement peuvent constituer un point d'alerte de la part de la caisse d'allocations familiales à ces services.

Un plan départemental d'inspection et de contrôle des modes d'accueil de jeunes enfants doit être élaboré par le préfet en coordination avec le département et la caisse d'allocations familiales. Un bilan de l'exécution de ce plan est présenté chaque année au comité départemental des services aux familles.

Les établissements d'accueil du jeune enfant sont désormais évalués au minimum tous les cinq ans et leur autorisation est valable pour une durée de 15 ans renouvelable.

De nouvelles suites peuvent être données aux contrôles : des injonctions de remédier aux dysfonctionnements constatés dans un délai raisonnable, avec le cas échéant un affichage de ces injonctions à l'entrée des locaux, un contrôle au terme du délai et une astreinte financière ; l'interdiction de gérer tout nouvel établissement ; la désignation d'un administrateur provisoire ; des sanctions financières pouvant aller jusqu'à 100 000 € ; la suspension ou la cessation d'activité sur décision du président du conseil départemental ou du préfet, ainsi que la fermeture immédiate à titre provisoire en cas d'urgence.

L'absence de grille d'évaluation commune ne permet pas de garantir un niveau comparable de qualité de l'accueil entre les divers modes d'accueil. À réglementation identique, les appréciations des services de la protection maternelle et infantile peuvent différer d'un département à l'autre ou d'un contrôleur à l'autre. De plus, les contrôles se concentrent sur l'hygiène et la sécurité (protection maternelle et infantile) ou sur la gestion financière (caisse d'allocations familiales), en accordant une place moindre à des facteurs participant à la qualité de l'accueil, tels que le recours aux personnels intérimaires, la qualité de l'alimentation ou la prévention de la maltraitance. Le référentiel national de la qualité d'accueil des jeunes enfants, en cours de finalisation à fin 2024, devrait servir à l'élaboration d'un guide d'évaluation et d'un guide de contrôle afin de promouvoir une approche globale et harmonisée des contrôles.

Pour compléter ces évolutions, la Cour recommande de coordonner au niveau national le suivi de référentiels de qualité, de centraliser et publier les résultats des contrôles effectués localement et de mettre en œuvre un système de sanctions gradué.

2 - Des missions d'accompagnement des professionnels inégalement assumées

En matière d'accueil du jeune enfant, les services départementaux de la protection maternelle et infantile ont une double mission d'accompagnement (formation, suivi) et de contrôle des professionnels¹²². Tributaires des moyens alloués par les départements et confrontés à des difficultés de recrutement, ils donnent toutefois souvent la priorité aux contrôles (compétence obligatoire), au détriment de l'accompagnement. Certains départements, comme le Doubs, ont externalisé l'évaluation des demandes d'agrément pour consacrer davantage de temps au suivi des agréments de moins de six mois.

Le besoin d'accompagnement des professionnels par les services de la protection maternelle et infantile varie selon les modes d'accueil. Il est plus fort pour l'accueil individuel et les petites structures d'accueil collectif (maisons d'assistantes maternelles et micro-crèches), que pour les accueils collectifs de plus grande taille.

Pour les professionnels de l'accueil individuel, les relais petite enfance complètent la mission d'accompagnement exercée par les services de la protection maternelle et infantile. Ils sont des lieux de ressources pour les assistantes maternelles et les gardes à domicile. En 2021, près de 70 % des animateurs de relais petite enfance étaient éducateurs de jeunes enfants ou des puéricultrices et le ratio cible d'un animateur de relais petite enfance pour 70 assistantes maternelles était globalement atteint. Pour autant, la participation des assistantes maternelles aux ateliers proposés par les relais petite enfance reste faible : 49 % des assistantes maternelles en activité ont participé au moins une fois à une activité proposée par les relais petite enfance, 3 % ont participé à une séance d'analyse des pratiques, 37 % à un atelier d'éveil.

En sus des moyens nouveaux alloués au contrôle, les lieux de ressources pour les professionnels de la petite enfance et les effectifs chargés d'accompagner ces professionnels mériteraient d'être renforcés, afin d'inciter largement au développement des bonnes pratiques, dans une approche préventive.

¹²² Dans leur mission de contrôle, les services de la protection maternelle et infantile interviennent pour l'attribution, le renouvellement ou les modifications des agréments et autorisations d'activité ou en cas de signalement.

V - Une politique publique peu pilotée, des compétences dispersées

La répartition des compétences entre les différents acteurs publics et la diversité des priorités appellent l'élaboration d'une stratégie nationale et une coordination renforcée entre les acteurs locaux (A). Des outils de pilotage restent à consolider (B).

A - Une politique publique sans stratégie nationale, des prérogatives locales à renforcer

1 - Une stratégie nationale qui reste à définir

La politique d'accueil du jeune enfant poursuit des objectifs non hiérarchisés, voire contradictoires. Dans son acception la plus large, le principe du libre choix du mode de garde serait incompatible avec l'équilibre financier de la branche famille.

Une douzaine¹²³ d'organismes intervient dans la mise en œuvre nationale de la politique, selon des priorités et des leviers d'action qui leur sont propres. La multiplicité de leurs objectifs ne fait pas l'objet d'arbitrages coordonnés au plan national, alors qu'ils peuvent être contradictoires. En dehors du cadre réglementaire, les dispositifs nationaux sont incitatifs (aides financières et fiscales, ingénierie). L'absence d'atteinte des objectifs reste sans conséquence.

Le Gouvernement avait fixé, en juin 2023, un objectif de création de 200 000 places supplémentaires d'ici 2030, soit 100 000 places entre 2023 et 2027, puis 100 000 places supplémentaires entre 2027 et 2030.

L'objectif de création de 100 000 places d'ici 2027 incluait un solde net¹²⁴ de 35 000 places de crèches financées par la prestation de service unique durant cette période, soit 7 000 par an. Or, ce solde net a été de moins de 2 000 places par an entre 2016 et 2021 et il a été négatif de

¹²³ Sept directions d'administration centrale de trois ministères (affaires sociales, finances et éducation) suivent l'accueil du jeune enfant de façon régulière et deux autres (relevant des ministères chargés de l'intérieur et de l'économie) ponctuellement, ainsi que, au sein de la sécurité sociale, la Cnaf, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et le service du réseau des Urssaf - Pajemploi - chargé de verser le complément de libre choix du mode de garde aux parents qui en bénéficient. Les compétences propres à chacun de ces organismes sont rappelées dans l'annexe n° 8.

¹²⁴ Les créations de places dont sont déduites les fermetures de places.

156 places en 2023. Pour atteindre un solde net de 65 000 places auprès d'assistantes maternelles d'ici 2027, soit 13 000 par an, le nombre d'assistantes maternelles devrait augmenter de 4 500 chaque année, alors que depuis 10 ans, leur nombre baisse chaque année en moyenne de 10 000.

L'expérience des précédentes conventions d'objectifs et de gestion de la branche famille¹²⁵ montre que de telles cibles sont difficiles à atteindre si le cadre réglementaire d'exercice des métiers de la petite enfance reste inchangé. Les parties prenantes rencontrées par la Cour dans six départements ont jugé irréaliste l'objectif d'accroissement de 200 000 places à horizon 2030.

Malgré leur pertinence, plusieurs projets visant à instaurer une gouvernance coordonnée au plan national n'ont pas abouti¹²⁶.

Aussi, la Cour recommande l'élaboration d'une stratégie interministérielle, formalisée et partagée avec l'ensemble des parties prenantes, fruit d'une concertation large.

2 - Des compétences propres de multiples acteurs locaux, un pouvoir de régulation à renforcer pour les futures autorités organisatrices

L'accueil du jeune enfant est une politique décentralisée mobilisant l'intervention de chaque échelon de collectivité locale sur des compétences propres.

¹²⁵ Celle de 2013-2017 visait une hausse de 100 000 places d'accueil collectif ; l'augmentation a été de 15 000 places. Celle de 2018-2022 prévoyait une hausse de 30 000 places en crèches financées par la prestation de service unique ; la moitié seulement a été réalisée.

¹²⁶ La conférence nationale des familles que devait instaurer l'ordonnance du 19 mai 2021 ; une conférence des familles évoqué par le ministre chargé de la famille pour 2023 ; une stratégie nationale dans le projet de loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023.

Tableau n° 4 : répartition des compétences entre acteurs locaux

<i>Compétences partagées</i>	Acteurs
<i>Planification de l'offre</i>	Autorité organisatrice (schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre), CAF (convention territoriale globale) et comité départemental des services aux familles (schéma départemental des services aux familles)
<i>Autorisation d'activité</i>	Département (agrément et formation des assistantes maternelles et autorisation des établissements d'accueil) et autorité organisatrice (avis préalable ¹²⁷)*
<i>Gestion de l'offre</i>	Autorité organisatrice, acteurs privés (associatifs et à but lucratif)
<i>Financement de l'offre</i>	CAF, MSA, tiers financeurs (collectivités territoriales, employeurs)
<i>Contrôle de l'activité</i>	Département (contrôle sécurité-qualité), CAF (contrôle financier), autorités organisatrices (contrôle hiérarchique / d'autorité délégante, contrôle de proximité), comité départemental des services aux familles (suivi et coordination des contrôles)

* à compter de 2025.

Source : Cour des comptes

Outre leur compétence d'agrément et d'autorisation d'activité, les services de protection maternelle et infantile des départements exercent des contrôles de conformité réglementaire sur les établissements d'accueil du jeune enfant et auprès des assistantes maternelles, dont ils assurent également la formation. Certains départements apportent un soutien financier aux communes, voire soutiennent la garde à domicile par l'attribution d'allocations spécifiques aux parents, comme dans les Hauts-de-Seine.

Les régions sont chargées de la planification et du financement des formations des personnels de la petite enfance, sanctionnées par un diplôme d'État. Sont concernés les auxiliaires de puériculture, les éducateurs de jeunes enfants et les puéricultrices.

Jusqu'en 2024, l'accueil du jeune enfant ne relevait pas d'une compétence obligatoire du bloc communal et le déploiement des services de la petite enfance était contrasté selon les territoires. La plupart des communes gèrent des crèches municipales et peuvent cofinancer des crèches associatives. Elles peuvent aussi faciliter la création de maisons d'assistantes maternelles et soutenir les relais petite enfance.

¹²⁷ Toute demande d'implantation d'un nouvel établissement dans une zone suffisamment couverte d'après les schémas départementaux des services aux familles ou toute demande d'établissement privé doit faire l'objet d'un avis favorable préalable de l'autorité organisatrice.

Dans le cadre du service public de la petite enfance, l'article 17 de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a prévu qu'à compter du 1^{er} janvier 2025, les communes seraient désignées autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant, chargées d'exercer deux à quatre nouvelles compétences obligatoires : le recensement des besoins d'accueil et de l'offre disponible, l'information et l'accompagnement des familles, et, pour celles de plus de 3 500 habitants, la planification du développement de l'offre et le soutien à la qualité de l'offre¹²⁸. Chacune de ces compétences peut être exercée par la commune ou l'intercommunalité dont elle est membre. L'exercice d'une des quatre compétences confère à celle qui l'exerce le statut d'autorité organisatrice.

Pour réguler l'évolution de l'offre, seuls les maires de communes de plus de 3 500 habitants se voient conférer un pouvoir d'avis préalable à tout projet de création, d'extension ou de transformation d'un établissement sur leur territoire. Selon la Cour, ce seuil de population gagnerait à être supprimé : les autorités organisatrices, quelle que soit leur taille, devraient *a minima* être sollicitées pour avis, dans un contexte où elles restent tributaires de l'intervention d'autres acteurs, sur lesquels elles n'ont aucune autorité fonctionnelle, pour organiser l'accueil du jeune enfant sur leur territoire.

3 - Le développement récent d'outils de coordination locale

Localement, la politique d'accueil du jeune enfant est définie dans les schémas départementaux des services aux familles (SDSF) et dans les conventions territoriales globales (CTG) signées avec les caisses d'allocations familiales¹²⁹.

Les premiers schémas départementaux, adoptés facultativement à partir de 2015, ont conduit à des diagnostics diversement partagés et souvent sans suite opérationnelle. L'ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles a institué des comités départementaux des services aux familles (CDSF), associant des représentants des parties prenantes de l'accueil du jeune enfant à l'échelle départementale, chargés de l'établissement des schémas départementaux.

¹²⁸ Les communes de plus de 10 000 habitants, pour exercer ces missions, doivent établir un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil (ou conclure une convention territoriale globale avec la caisse d'allocations familiales) et disposer d'un relais petite enfance au 1^{er} janvier 2026.

¹²⁹ Les caisses d'allocations familiales contribuent à l'ouverture des crèches financées par la prestation de service unique, avec lesquelles elles signent des conventions d'objectifs et de financement, assurent le paiement des prestations en contrepartie d'un contrôle financier. Fin 2022, 96 % des habitants étaient couverts par une convention territoriale globale comprenant un volet sur la petite enfance.

La création de ces comités et l'obligation d'établir un schéma départemental ont permis depuis 2021 de structurer une concertation plus solide dans l'élaboration du diagnostic et la définition d'objectifs territoriaux partagés, ainsi que dans les modalités d'un suivi des actions conduites et des résultats obtenus¹³⁰. Les dynamiques de coordination impulsées par ces nouvelles instances et leur composition sont toutefois très disparates, certains comités venant tout juste d'être installés et 79 schémas sur 101 ayant été renouvelés depuis 2018.

Au niveau infra-départemental, peu nombreuses sont les communes à avoir adopté un schéma pluriannuel de développement des services aux familles¹³¹, le travail de diagnostic territorial et la définition de priorités d'action étant réalisés dans le cadre des conventions territoriales globales.

La couverture de l'ensemble du territoire par un document de planification, tel qu'un schéma pluriannuel local de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant ou une convention territoriale globale, doit être achevée, même pour les communes de moins de 3 500 habitants. Pour assurer la cohérence et l'efficacité de l'action des pouvoirs publics, ce document de planification devrait être non seulement compatible, mais conforme au schéma départemental des services aux familles et opposable.

4 - Une compétence d'autorité organisatrice à encourager à l'échelle intercommunale avec un pouvoir de régulation renforcé

En 2024, 75 % des établissements publics de coopération intercommunale (soit 942 groupements de communes) et une quarantaine de syndicats intercommunaux ou mixtes exerçaient une compétence en matière d'accueil du jeune enfant. 53 % d'entre eux exerçaient la totalité de la compétence¹³². Celle-ci est plus souvent exercée à l'échelle communale en zone urbaine et plus ou moins intégrée quand elle est exercée au niveau intercommunal dans les zones rurales.

¹³⁰ Selon la dizaine de schémas départementaux examinés par les juridictions financières, les plans d'actions, dans leur axe sur la petite enfance, répondent aux insuffisances relevées dans les diagnostics, apparaissent réalistes, avec des calendriers de mise en œuvre, des indicateurs et un suivi programmé par les instances du schéma.

¹³¹ L'article L.214-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les communes peuvent établir un schéma pluriannuel de développement des services aux familles. À compter de 2025, ce schéma sera remplacé par le schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants.

¹³² Selon une étude réalisée par Intercommunalités de France en 2024, comprenant la compétence petite enfance et la compétence sociale d'intérêt communautaire intervenant dans ce domaine.

La politique d'accueil du jeune enfant se déployant à l'échelle du bassin de vie, les caisses d'allocations familiales ont incité à la conclusion de conventions territoriales globales, au niveau intercommunal¹³³, que la compétence ait été transférée ou non au groupement de communes. À rebours de ces avancées, la loi pour le plein emploi a fait des communes les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant.

Selon les dynamiques intercommunales préexistantes, les conventions territoriales globales ont impulsé des démarches de coordination hétérogènes, qui n'ont pas toujours permis de définir des objectifs, ni de les décliner de manière cohérente sur le territoire¹³⁴.

Afin de favoriser la cohérence de la stratégie d'accueil du jeune enfant avec les politiques intercommunales d'aménagement et de développement, notamment économique, du territoire et de mutualiser les ressources allouées, l'exercice des quatre nouvelles compétences d'autorité organisatrice au niveau intercommunal doit être encouragé, comme la Cour l'a déjà préconisé en 2013¹³⁵. Dans cette perspective, un débat obligatoire gagnerait à être organisé au sein de chaque intercommunalité sur l'échelon pertinent d'exercice de chacune des quatre nouvelles compétences définies par la loi 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

B - Le besoin d'indicateurs consolidés

Les outils de pilotage par les pouvoirs publics apparaissent incomplets. La connaissance de l'offre et de la demande est imprécise. Si l'information sur les crèches financées par la prestation de service unique¹³⁶ est développée, elle reste parcellaire sur les crèches gérées par le secteur marchand.

¹³³ Fin 2022, 67 % des habitants étaient couverts par une convention territoriale globale signée à l'échelle intercommunale.

¹³⁴ Certaines conventions territoriales intercommunales ont contribué à promouvoir une analyse des besoins et une gestion de l'offre d'accueil du jeune enfant à la même échelle, d'autres ont distingué ces périmètres d'analyse et de gestion entre le niveau intercommunal, communal ou regroupant seulement quelques communes de l'intercommunalité.

¹³⁵ Cour des comptes, *L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler*, rapport public thématique, novembre 2013. Cf. la recommandation n° 6, page 163.

¹³⁶ Enquêtes Filoué de la Cnaf.

1 - Une connaissance imparfaite de l'offre et de la demande

Au niveau national, le nombre de places d'accueil agréées est connu. Les estimations de l'Observatoire national de la petite enfance (Onape), piloté par la Cnaf, et de la Drees (service statistique du ministère chargé des affaires sociales), présentent toutefois des écarts. Ces données s'appuient sur des taux de couverture théorique calculés pour les assistantes maternelles, afin de tenir compte de l'inactivité de certaines d'entre elles¹³⁷ et du fait qu'elles peuvent également accueillir des enfants de plus de trois ans.

La demande des familles est analysée au travers d'enquêtes *a posteriori* visant à mesurer l'adéquation du mode de garde utilisé par rapport au mode d'accueil souhaité. À ce titre, la Drees entreprend régulièrement des enquêtes Modes de garde¹³⁸ et la Cnaf réalise tous les deux ans des baromètres de l'accueil du jeune enfant¹³⁹. Les données transmises par Pajemploi sur l'accueil individuel sont peu exploitées par les pouvoirs publics.

Dans le prolongement de la liste d'indicateurs communs aux schémas départementaux et leur suivi obligatoire par les comités départementaux, prévus par un arrêté du 4 juillet 2024, des indicateurs consolidés au niveau national, tels qu'un taux de couverture réel à comparer à un taux de couverture cible, devraient être développés par les pouvoirs publics. De tels indicateurs nécessitent d'améliorer la connaissance des besoins des familles et des professionnels mobilisés pour accueillir les jeunes enfants.

Il serait souhaitable d'augmenter la fréquence des enquêtes Modes de garde de la Drees, qui permettent de recueillir des données réelles et non théoriques ou estimées. Ces enquêtes devraient être réalisées au moins tous les cinq ans, en suivant le calendrier des conventions d'objectifs et de gestion.

¹³⁷ Qui conduit à une surestimation de l'offre réelle. Estimé à 59,4 % en 2021 par l'Onape, il était supérieur de 10 points au taux de recours effectif aux différents modes d'accueil (49 %).

¹³⁸ L'enquête *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants* de la Drees (2002, 2007, 2013, 2021) donne une information pertinente sur les souhaits et la pratique, sur les besoins d'accueil principal, secondaire ou occasionnel et territorialisés.

¹³⁹ Enquête baromètre de l'accueil du jeune enfant de la Cnaf réalisée tous les deux ans à partir d'un sondage téléphonique et/ou en ligne auprès d'un échantillon de plus de 1 000 familles : 2011 (1 000 parents d'enfants de six mois à un an), 2013 (1 000 parents d'enfants de six mois à un an et 1 560 crèches), 2015, 2017 (1 200 parents d'enfants de six mois à un an), 2019 (11 904 familles d'enfants de six mois à un an), 2021 (9 003 familles avec enfants âgés de six mois à un an).

2 - Un manque de données sur l'usage des fonds publics par le secteur marchand

Les pouvoirs publics disposent de données sur le nombre d'heures facturées aux familles. En revanche le nombre d'heures d'accueil réellement utilisées dans les « micro-crèches Paje »¹⁴⁰ n'est pas connu.

Les gestionnaires donnant souvent la priorité aux contrats horaires les plus importants, certaines pratiques anormales ont été rapportées, telle l'obligation faite aux parents, pour obtenir une place, de souscrire des volumes horaires d'accueil supérieurs à leurs besoins réels. L'article L. 2324-2-3 du code de la santé publique, créé par la loi du 18 décembre 2023 précitée, devrait permettre à la Cnaf d'avoir accès à un plus grand nombre d'informations relatives à la gestion des « micro-crèches Paje ».

Les données manquent sur le montant et la proportion des réservations par les employeurs dans les ressources de ces structures et des crèches du secteur marchand financées par la prestation de service unique. La connaissance des entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt famille pour réservation de places en crèches demeure partielle, pour des raisons d'organisation informatique des services fiscaux.

Au total, le développement de l'offre d'accueil par le secteur privé à but lucratif a conduit les pouvoirs publics à perdre de la visibilité sur l'usage des fonds publics alloués à l'accueil du jeune enfant.

¹⁴⁰ La transmission mensuelle par les « micro-crèches Paje », aux caisses d'allocations familiales, des attestations en vue du versement du complément de libre choix du mode de garde « structure » aux familles, permet de rassembler des informations sur le tarif payé par les familles et sur le nombre d'heures facturées. Ce nombre étant forfaitaire selon le contrat signé avec la famille, ce dernier ne précise pas les heures réellement utilisées par la famille.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La diversité des politiques d'accueil du jeune enfant déclinées localement et celle des priorités des acteurs publics et privés a conduit à la création d'une offre hétérogène. Malgré son niveau élevé par rapport à d'autres pays européens, l'offre formelle ne permet pas d'accueillir les enfants d'un cinquième des familles qui le souhaiteraient. À cette insuffisance quantitative globale s'ajoute une répartition géographique inégale, qui pénalise particulièrement des territoires dont le niveau de vie des habitants est faible et où le mode d'accueil le moins cher manque.

La pluralité de l'offre d'accueil collectif et individuel constitue un atout pour répondre à la diversité des besoins. Mais elle reste imparfaitement connue par les familles et ne facilite pas la transparence des modalités d'attribution des places. La complexité du système freine l'accès au service des familles socialement ou culturellement désavantagées, notamment les primo-utilisatrices et les moins éduquées.

La priorité est désormais donnée à la qualité d'accueil, mais les outils de financement, d'évaluation et de comparaison n'en tiennent pas suffisamment compte.

L'objectif de déploiement d'une offre d'accueil adaptée et de qualité est donc loin d'être atteint, et les inégalités d'accès sont territorialement et culturellement marquées.

Depuis un peu moins de dix ans, deux tendances lourdes influencent la satisfaction de la demande d'accueil : la baisse de la natalité limite la demande, tandis que le recul du nombre de professionnels freine le développement de l'offre. L'incertitude sur les perspectives d'évolution de ces deux facteurs se double d'une connaissance encore approximative des besoins réels et de l'offre d'accueil disponible.

Une stratégie nationale interministérielle doit être développée pour clarifier les objectifs en matière de développement, de diversification, d'accessibilité et de qualité de l'offre. Les leviers de régulation du service public de la petite enfance doivent être renforcés au niveau local, notamment par l'exercice de la fonction d'autorité organisatrice à l'échelle du bassin de vie le plus pertinent du bloc local.

Afin de réduire les difficultés et les inégalités d'accès aux modes d'accueil, plusieurs mesures s'imposent. L'attractivité des métiers de la petite enfance doit être renforcée, en réformant notamment la formation et en revalorisant les conditions d'exercice des assistantes maternelles. Les financements publics doivent être davantage modulés pour encourager le développement de l'offre dans les territoires faiblement couverts. Les relais

petite enfance doivent également être confortés dans leur mission de soutien à la pratique professionnelle de l'accueil individuel et d'accompagnement des familles dans le choix de l'accueil le mieux adapté à leurs besoins.

Au vu de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. pour développer les crèches financées par la prestation de service unique dans les territoires sous-dotés et moins favorisés, renforcer la part des financements de la branche famille liés aux spécificités du territoire d'implantation (taux de couverture et richesse du territoire) et réduire d'autant la part de financement liée à l'activité (ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère du budget et des comptes publics, Cnaf) ;*
 - 2. introduire, dans les référentiels de qualité, des seuils d'alerte relatifs aux coûts minimaux des prestations, notamment en matière de personnel et de repas (ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes sociales, Cnaf) ;*
 - 3. centraliser et publier les résultats des contrôles des modes d'accueil réalisés localement et mettre en œuvre un système de sanctions graduées en cas de manquement (ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, Cnaf) ;*
 - 4. développer une stratégie nationale interministérielle, fruit d'une concertation avec l'ensemble des acteurs de la politique d'accueil du jeune enfant, sur l'offre, sa qualité, son financement et l'attractivité des métiers de la petite enfance (secrétariat général du Gouvernement, ministère du budget et des comptes publics, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère de l'éducation nationale, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, Cnaf) ;*
 - 5. couvrir l'ensemble du territoire de documents de planification locaux et pluriannuels relatifs à l'accueil du jeune enfant, conformes aux schémas départementaux des services aux familles (ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes).*
-

Chapitre III

Des financements publics de moins en moins soutenables, sans permettre une offre financièrement accessible à toutes les familles

Le présent chapitre expose les enseignements de l'enquête sur la deuxième question évaluative : Les dispositifs de financement public de la politique d'accueil du jeune enfant permettent-ils d'assurer une offre financièrement accessible à toutes les familles, dans le respect des contraintes financières des acteurs publics ? Il en ressort que la complexité du système de financement conduit à diverses incohérences. Les montants restant à la charge des familles ne leur permettent pas d'accéder à tous les modes d'accueil, en contradiction avec le principe du libre choix (I). La prestation de service unique qui finance l'activité d'une partie des structures présente des effets mal maîtrisés (II). Des marges d'efficience sont peu utilisées ; des choix sont indispensables pour maîtriser la dépense publique (III).

I - Selon les modes d'accueil, des différences de reste à charge défavorables aux familles modestes

En contradiction avec le principe du libre choix, les modes d'accueil retenus par les familles sont principalement déterminés par leur situation socioéconomique (A). Les familles aux revenus modestes peinent financièrement à accéder à des places d'accueil (B).

A - Des restes à charge non harmonisés, qui orientent le choix des modes d'accueil en fonction des revenus

Le reste à charge des familles augmente avec leur revenu, mais le taux d'effort, qui rapporte le reste à charge aux revenus de la famille, baisse avec ces derniers, sauf pour les crèches financées par la prestation de service unique.

1 - Les facteurs influant sur le reste à charge

Le reste à charge pour les familles dépend du mode d'accueil choisi, de son coût, de la durée d'accueil, des aides financières¹⁴¹ et de la fiscalité.

Pour chacun des modes d'accueil autre que la crèche financée par la prestation de service unique, le reste à charge augmente par paliers. Le montant du complément de libre choix du mode de garde, qui est l'aide versée aux parents pour ces modes d'accueil, est en effet fixé forfaitairement par plages de ressources.

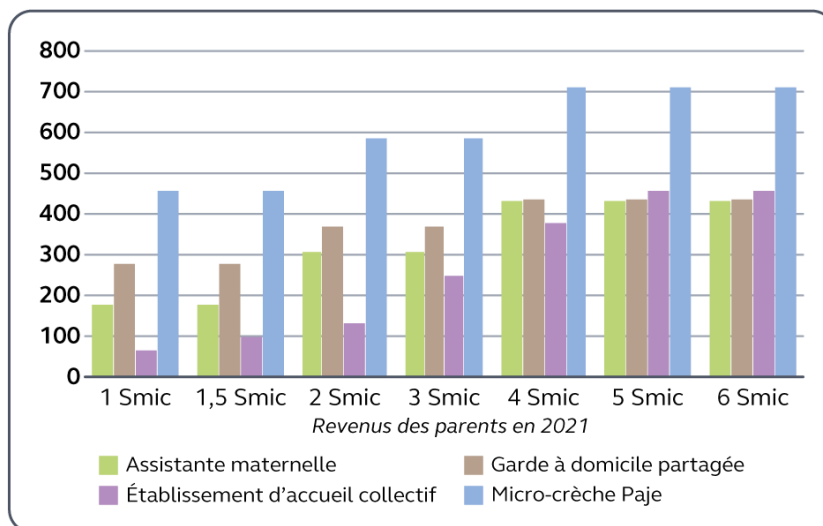
¹⁴¹ Pour un accueil par une assistante maternelle, l'intégralité des cotisations sociales est prise en charge par le complément de libre choix du mode de garde. Au-delà de ce montant, la somme versée aux parents diminue lorsque leur revenu augmente et un minimum de 15 % de la dépense d'accueil reste à la charge de la famille.

Pour une famille dont les deux parents travaillent, la crèche financée par la prestation de service unique est, parmi tous les modes d'accueil, celui qui présente le reste à charge de loin le plus faible jusqu'à un revenu égal à quatre fois le Smic¹⁴². Viennent ensuite, du moins coûteux au plus onéreux pour toutes les familles, l'accueil chez une assistante maternelle, la garde partagée à domicile, puis la « micro-crèche Paje » et la garde simple à domicile¹⁴³.

¹⁴² Avec 60 € de reste à charge mensuel pour l'accueil dans une structure collective financée par la prestation de service unique (3 % du coût total) et 181 € dans le cas d'un accueil par une assistante maternelle (14 % du coût total), pour un revenu égal au Smic. Pour un revenu égal à trois fois le Smic, le reste à charge mensuel s'élève respectivement à 241 € (12 % du coût total) et 310 € (24 % du coût total). Pour un revenu égal à cinq fois le Smic, le reste à charge mensuel est plus élevé dans le cas d'un accueil en crèche financée par la prestation de service unique que dans le cas d'un accueil chez une assistante maternelle, avec un reste à charge mensuel de respectivement 462 € (23 % du coût total) et 426 € (33 % du coût total) (source : *Repss famille 2024*, chiffres 2023). En outre, la crèche financée par la prestation de service unique fournit les couches et les repas, alors que chez une assistante maternelle, cela est facturé en sus.

¹⁴³ Pour un couple dont les deux membres occupent un emploi, le reste à charge mensuel pour une garde simple à domicile est de 1 170 € (39 % du coût total) pour un revenu égal au Smic, 1 380 € (46 %) pour un revenu égal à trois fois le Smic et 1 500 € (50 %) pour un revenu égal à cinq fois le Smic. La garde partagée est nettement moins onéreuse : 281 € de reste à charge mensuel pour un revenu égal au Smic (18 % du coût total), 374 € (24 %) pour un revenu égal à trois fois le Smic (24 %), 437 € (28 %) pour un revenu égal à cinq fois le Smic (source : *Repss famille 2024*, chiffres 2023). Dans le cas d'un accueil en « micro-crèche Paje », le reste à charge mensuel est de 450 € (32 % du coût total) pour un revenu égal au Smic, 690 € (41 %) pour un revenu égal à trois fois le Smic et 705 € (49 %) pour un revenu égal à cinq fois le Smic (source : Onape, chiffres 2023).

Graphique n° 13 : reste à charge en 2023 pour une famille dont les deux parents travaillent, selon le mode d'accueil pour un enfant accueilli à temps plein, après crédit d'impôt (en euros par mois)



Sources : Onape d'après Cnaf, direction de la sécurité sociale

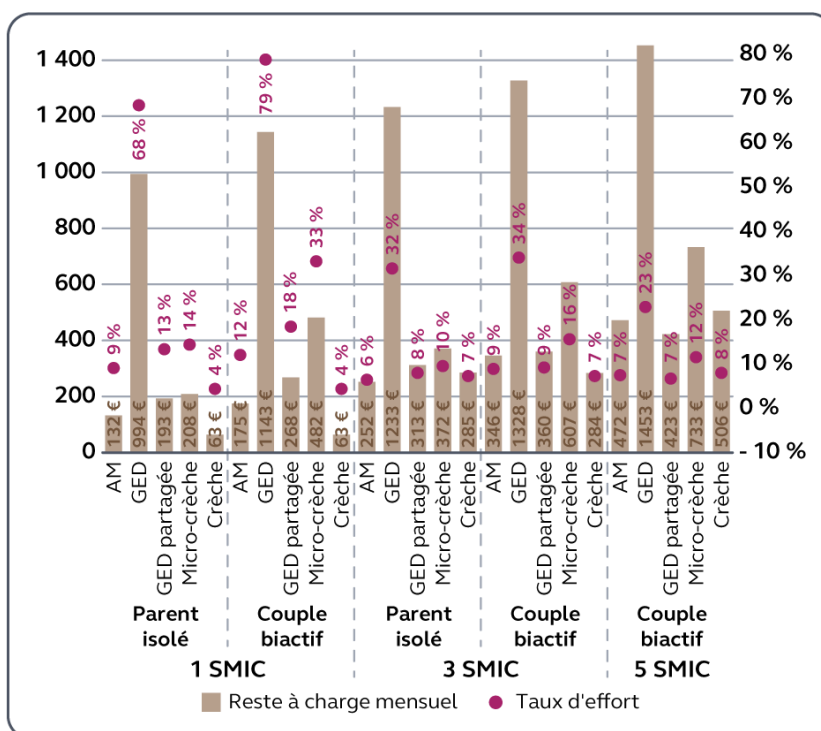
Les différences de reste à charge se réduisent dans deux cas de figure. Pour un revenu égal à cinq fois le Smic, les restes à charge entre assistante maternelle, garde à domicile partagée et crèche financée par la prestation de service unique sont très proches. Une baisse des durées d'accueil réduit également les différences de reste à charge entre les modes, notamment entre un accueil par une assistante maternelle et dans une crèche financée par la prestation de service unique. Ainsi, dans le cas d'une durée d'accueil mensuelle de 72 heures¹⁴⁴ et au-delà d'un revenu égal à deux fois le Smic, le reste à charge en crèche est plus élevé que chez une assistante maternelle.

¹⁴⁴ Pour un accueil de 120 heures, le même phénomène s'observe mais il faut atteindre un revenu mensuel compris entre trois et quatre fois le Smic pour obtenir l'égalité des restes à charge entre accueil chez une assistante maternelle et accueil en crèche financée par la prestation de service unique. Pour un revenu supérieur à quatre fois le Smic, le reste à charge est plus faible pour l'accueil chez une assistante maternelle, alors qu'il faut atteindre un revenu proche de cinq fois le Smic dans le cas d'un accueil à temps plein.

2 - Des taux d'effort dégressifs qui conduisent à une forme de spécialisation des modes d'accueil en fonction des revenus

Les taux d'effort sont plus élevés pour les familles à faibles revenus. Ainsi, pour des familles dont les revenus sont égaux à deux fois ou à six fois le Smic, le taux d'effort s'établit à respectivement 12 % et 6 % pour un accueil par une assistante maternelle, 20 % et 5 % pour une garde partagée à domicile, 33 % et 8 % pour un accueil dans une « micro-crèche Paje » et 79 % et 23 % pour une garde simple à domicile. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'enfant est accueilli dans une crèche financée par la prestation de service unique que le taux d'effort est moins élevé pour une famille disposant de revenus égaux à deux fois le Smic (4 %) que pour une famille disposant de revenus égaux à six fois le Smic (6 %).

Graphique n° 14 : reste à charge et taux d'effort mensuels pour l'accueil à temps plein après crédit d'impôt (2022)



EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant (crèche) financé par la prestation de service unique
Source : Repss famille 2024

Cette dégressivité des taux d'effort pénalise les familles modestes, au point de leur rendre certains modes d'accueil et de garde inaccessibles en accueil à temps plein¹⁴⁵. L'importance du montant des restes à charge conduit ainsi à une spécialisation des modes d'accueil et de garde en fonction des revenus¹⁴⁶. Pour les familles aux revenus modestes, seul l'accueil en crèche financé par la prestation de service unique est envisageable¹⁴⁷.

Ceci entraîne une inégalité d'accès aux places d'accueil entre les familles, particulièrement dans les zones où il n'existe pas ou peu de structures financées par la prestation de service unique et dans lesquelles l'essentiel de l'offre est constitué par les assistantes maternelles. Dans ces conditions, l'un des parents peut se trouver contraint de réduire ou d'arrêter son activité professionnelle.

B - Une accessibilité financière mal assurée pour les plus modestes, des correctifs à apporter

1 - Un faible recours à l'accueil formel des familles à bas revenus

Les familles les plus modestes recourent trois fois moins souvent que les autres à un mode d'accueil formel. Ainsi, 23 % des enfants des familles se situant sous le seuil des bas revenus¹⁴⁸ avaient recours à au moins un mode d'accueil formel en 2021, contre 70 % des enfants dont les familles ont des revenus plus élevés.

Selon l'Observatoire national de la petite enfance, les enfants des familles à bas revenu représentent 18 % des enfants accueillis en crèche et 6 % des enfants gardés par une assistante maternelle ou une salariée à domicile, alors qu'ils représentaient 29 % des enfants de moins de trois ans des familles d'allocataires des caisses d'allocations familiales en 2021.

¹⁴⁵ Le constat est différent pour un accueil de 72 heures. Dans ce cas, outre que les taux d'effort sont inférieurs à 5 % pour un accueil en crèche, chez une assistante maternelle et en micro-crèche pour un revenu égal au Smic, les taux d'effort pour ces deux derniers modes d'accueil deviennent inférieurs à celui d'un accueil en crèche pour un revenu supérieur à deux fois le Smic.

¹⁴⁶ 43 % des familles dont le revenu mensuel est compris entre 4 000 € et 6 000 € ont recours à une assistante maternelle, soit sept fois plus que celles dont le revenu est inférieur à 2 000 €. La garde à domicile simple ne concerne que les familles dont le revenu mensuel est supérieur à 4 000 € (cf. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, *Accueil des enfants de moins de trois ans : relancer la dynamique*, 2023).

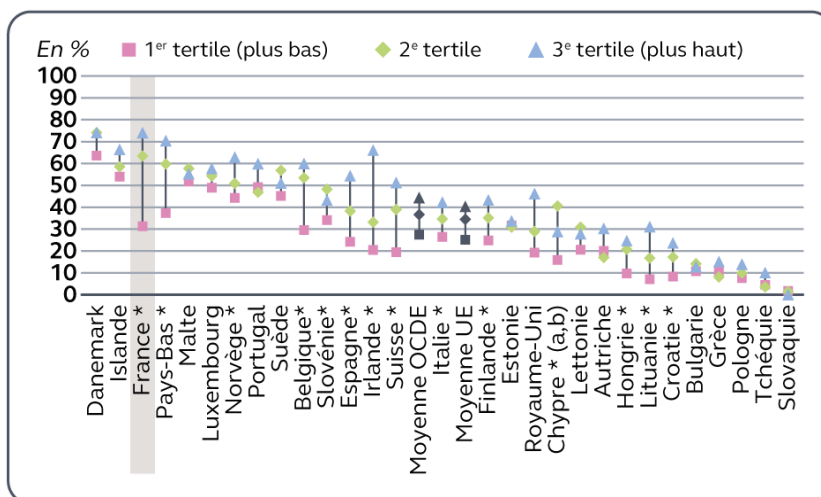
¹⁴⁷ Il en résulte que seuls 5 % des enfants des familles les plus modestes sont accueillis par une assistante maternelle, contre 46 % pour une famille aisée (source Onape).

¹⁴⁸ 1 135 € par mois en 2021 selon l'Insee. Le seuil des bas revenus correspond à 60 % du revenu médian disponible par unité de consommation, avant impôt.

Même si ces comportements ne sont pas tous subis, cette situation singularise la France dans l'OCDE (cf. le graphique ci-après). Ces faibles taux de recours aux modes d'accueil formel s'expliquent principalement par des considérations de coût.

Au total, les inégalités d'accès se cumulent (voir *supra*, le chapitre II, point III.A). Les familles avec au moins un parent sans emploi ont des revenus faibles et habitent dans des zones à faible niveau de vie, moins équipées en structures financées par la prestation de service unique à faible reste à charge.

Graphique n° 15 : taux de recours à un mode d'accueil d'enfants de moins de deux ans en fonction du revenu disponible des parents en 2017



Source : direction générale du Trésor, données OCDE

L'accueil des enfants des familles monoparentales

Les parents isolés, dont la plupart sont des femmes¹⁴⁹, gardent davantage eux-mêmes leurs enfants que les couples (62 % contre 55 % pour les couples) car ils sont moins souvent en emploi¹⁵⁰. Ils recourent davantage à des aides occasionnelles extérieures, comme les grands-parents.

Toutefois, lorsqu'ils occupent un emploi, le taux de recours des parents isolés à un accueil payant est d'un niveau comparable à celui des couples dont les deux conjoints travaillent à temps plein (87 % en 2021)¹⁵¹.

À revenus identiques, et pour tous les modes d'accueil, le reste à charge pour une famille monoparentale est plus faible que pour un couple dont les deux membres occupent un emploi. La crèche financée par la prestation de service unique fait exception. En effet, son barème des participations familiales ne prend pas en compte la situation de parent isolé. À revenus identiques, le reste à charge est donc le même pour les familles monoparentales et les couples.

Le choix des familles monoparentales se porte majoritairement sur l'accueil par une assistante maternelle, ce qui s'explique par la majoration du plafond de ressources (+ 40 %) pris en compte pour déterminer le montant du complément de libre choix du mode de garde, intervenue en 2012, et par l'augmentation du plafond de celui-ci (+ 30 %), intervenue en 2018.

2 - Vers un rapprochement des restes à charge entre modes d'accueil

Pour encourager l'accueil des enfants de familles modestes chez une assistante maternelle, une réforme du complément de libre choix du mode de garde visant à soutenir l'emploi direct d'une assistante maternelle doit entrer en vigueur en septembre 2025.

L'objectif est de rapprocher les restes à charge entre crèches financées par la prestation de service unique et assistantes maternelles, d'éliminer les effets de seuil et de mieux solvabiliser la demande d'accueil de longue durée¹⁵². Un complément de libre choix du mode de garde

¹⁴⁹ En 2019, 36 % des mères de famille monoparentale vivaient sous le seuil de pauvreté (contre 22 % des pères).

¹⁵⁰ 58 % d'entre eux sont inactifs ou au chômage, contre 29 % des autres parents d'enfants de moins de trois ans.

¹⁵¹ Haut Conseil de la famille, de l'enfant et de l'âge, *Accueil des enfants de moins de trois ans : relancer la dynamique*, 2023.

¹⁵² Le mode de calcul actuel du CMG aboutit à des montants forfaitaires mensuels et ne tient donc pas compte du nombre d'heures d'accueil auxquelles les familles ont recours.

« emploi direct » horaire, linéarisé selon les ressources de la famille et le volume de l'accueil pour éviter les effets de seuil, remplacera l'actuel plafond journalier de revenus des assistantes maternelles. La majoration pour horaires atypiques sera supprimée. La branche famille de la sécurité sociale prévoit un financement annuel de 300 M€ à partir de 2025 pour accompagner cette réforme.

Dans un objectif voisin et pour favoriser l'accès des familles modestes aux « micro-crèches Paje », le reste à charge pour les familles bénéficiant du complément de libre choix du mode de garde « structure », qui solvabilise la demande d'accueil dans ces micro-crèches, mériterait d'être harmonisé avec celui du futur complément de libre choix du mode de garde « emploi direct ». Une telle mesure devrait faire l'objet d'une estimation de son coût et exigerait la mise en place d'un dispositif évitant une augmentation des tarifs des micro-crèches.

II - La prestation de service unique : un faible reste à charge, mais des effets mal maîtrisés

Mode privilégié de financement des crèches par les caisses d'allocations familiales, la prestation de service unique (voir *supra*, le chapitre I point II.B) poursuit de nombreux objectifs. Certains sont atteints (A), mais des effets non désirés militent en faveur de sa refonte (B).

A - Les principaux acquis de la prestation de service unique

Ce dispositif (voir aussi chapitre I (II-B)) encourage les gestionnaires de crèche à ajuster les heures inscrites au contrat passé avec les familles au plus près de leurs besoins pour optimiser le taux d'occupation effective des places d'accueil à travers le « taux de facturation », qui est déterminant dans le calcul du montant de la prestation de service unique.

Le taux de facturation

Il est défini comme le rapport entre les heures facturées à partir du nombre d'heures inscrit dans le contrat passé entre la famille et la crèche et les heures de présence effective des enfants.

Si le taux de facturation est faible, c'est-à-dire si les heures inscrites au contrat sont effectivement utilisées, le gestionnaire de la crèche bénéficie d'un prix de revient plafond élevé pour le calcul de la prestation de service unique, et donc d'un montant de prestation de service unique élevé. Le prix de revient horaire plafond est maximal si le taux de facturation est inférieur à 107 %, plus faible si le taux est compris entre 107 % et 117 %, au plus bas si le taux est supérieur à 117 %¹⁵³.

Ces trois niveaux engendrent des effets de seuil et des incertitudes pour les gestionnaires. Une faible variation du taux de facturation peut en effet se traduire par une baisse des recettes susceptible de compromettre l'équilibre financier de la structure, voire par des redressements *a posteriori* par la caisse d'allocations familiales. Cette difficulté devrait trouver une solution en 2025 avec la suppression des seuils actuels et la « linéarisation » du taux de facturation qui ont été adoptées par le conseil d'administration de la Cnaf le 2 juillet 2024. La suppression des effets de seuil dans le calcul du taux de facturation sécurisera le niveau de recettes des établissements, tout en allégeant la pression que les modalités de calcul en vigueur depuis 2014 faisaient peser sur les équipes et les familles. La mise en œuvre de cette mesure se traduira par un prix de revient plafond dégressif à mesure que le taux de facturation augmente. Cette réforme est dotée de 78 M€ en 2025 pour limiter les pertes de recettes qu'elle est susceptible d'entraîner.

Ce dispositif encourage les établissements à adapter en permanence les durées des contrats aux besoins des familles, mais aussi à limiter les durées hebdomadaires des contrats au minimum, tout en garantissant aux familles le même tarif pour les heures demandées en supplément des heures contractuelles.

La prestation de service unique garantit, en effet, au gestionnaire de crèche un niveau de recette équivalent quelle que soit la capacité contributive de la famille. En éliminant ainsi plusieurs biais de sélection, elle favorise l'accessibilité des établissements quel que soit le revenu des familles

¹⁵³ En 2023, les prix de revient plafonds allaient de 9,71 € par heure, pour un établissement fournissant les couches ou les repas et dont le taux de facturation est inférieur à 107 %, à 7,99 € par heure pour un établissement ne fournissant ni couches ni repas et dont le taux de facturation est supérieur à 117 %. Entre 2014 et 2022, le taux de facturation moyen des crèches financées par la prestation de service unique est passé de 113,2 % à 110,7 %.

La crèche financée par la prestation de service unique est aussi le mode d'accueil le moins coûteux pour les familles. Le montant des participations familiales¹⁵⁴, qui représentaient au total 1,252 Md€ en 2022, est fixé par un barème national établi par la Cnaf. Ce barème applique aux ressources de la famille un taux d'effort, variable selon le nombre d'enfants à charge et le type de crèche¹⁵⁵, mais égal pour tous les revenus, conduisant ainsi à un taux d'effort égal pour toutes les familles.

Le barème¹⁵⁶ prévoit un montant maximum des ressources mensuelles retenues pour le calcul des participations familiales. Si la crèche ne peut pas retenir un plafond inférieur à 6 000 €, elle a la faculté de poursuivre l'application du taux d'effort au-delà de ce montant¹⁵⁷. Les suppléments de recettes ainsi dégagés sont déduits du montant de la prestation de service unique versé par la caisse d'allocations familiales et ne conduisent donc pas à améliorer les recettes des crèches, mais à réduire le coût pour la sécurité sociale des aides versées.

Le plafond du barème des participations familiales a été augmenté depuis 2018. Il est passé de 4 874 € cette année-là à 6 000 € au 1^{er} janvier 2022 et à 7 000 € en septembre 2024¹⁵⁸. Son montant correspond à des revenus situés dans les plus hauts déciles, pour une population largement représentée (12 % des familles) au sein des établissements et dont le taux

¹⁵⁴ La part des participations familiales dans le financement des crèches qui bénéficient de la prestation de service unique a baissé de près de trois points depuis 2007 : il est passé de 19,8 % en 2007 à 17 % en 2022. La convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 prévoit d'abaisser encore la part des participations familiales à 15,7 % en 2027.

¹⁵⁵ Les crèches familiales et les crèches parentales ont un barème spécifique. Le taux d'effort, moindre pour les parents, encourage leur fréquentation. Il tient compte notamment de la baisse de coûts induite par la participation des parents à la gestion directe de la structure pour les crèches parentales.

¹⁵⁶ Compte tenu des taux applicables en 2022 (de 0,0619 % par heure facturée pour un enfant jusqu'à 0,0200 % pour huit enfants et plus), pour un enfant à charge et un revenu mensuel de 1 000 €, la participation de la famille est de 0,62 € par heure d'accueil et de 3,71 € pour 6 000 € de revenu. Pour trois enfants et un revenu mensuel de 3 000 €, la participation de la famille est de 1,24 € par heure d'accueil. Ces montants sont calculés avant intervention du crédit d'impôt pour garde d'enfant dont bénéficient les parents faisant garder leur enfant.

¹⁵⁷ Cette possibilité est mise en œuvre par 25 % des communes, principalement des grandes villes, pour leurs crèches municipales. La ville de Paris a fixé le plafond à 7 145 €. Pour des revenus supérieurs au plafond, le taux d'effort demandé aux familles ne s'applique que sur le montant du plafond.

¹⁵⁸ Selon la direction générale de la cohésion sociale, le plafond du barème devrait être porté à 10 000 € d'ici le terme la convention d'objectifs et de gestion 2023-2027, avec la création de trois nouveaux seuils.

d'effort devient inférieur à celui des familles plus modestes. Dès lors, il importe de poursuivre sa réévaluation, voire d'envisager sa suppression, afin de faire contribuer les familles les plus aisées au financement des structures avec le même taux d'effort que les autres.

B - Des effets indésirables de la prestation de service unique

La multiplicité des objectifs assignés à la prestation de service unique entraîne plusieurs effets indésirables, en particulier une surcharge administrative pour les établissements et une incitation au développement de l'accueil occasionnel.

1 - Des lourdeurs de gestion

Les gestionnaires de crèches doivent communiquer périodiquement leurs données à la caisse d'allocations familiales afin que celle-ci puisse suivre l'activité de la structure au plus près pour ajuster ses financements, ce qui alourdit les procédures de gestion¹⁵⁹. Ces exigences administratives, qui pénalisent les petites et moyennes structures, sont éloignées des métiers de la petite enfance et peuvent rebuter certains responsables de crèches, ce qui réduit l'attractivité de ce type de poste dans un contexte général de pénurie de personnel.

Les bonus, qui constituent une part croissante du financement en provenance des caisses d'allocations familiales¹⁶⁰ et les appels à projets complexifient encore davantage le système, notamment pour des structures « légères » comme les crèches parentales et les haltes-garderies. Ceci a conduit la ville de Rennes à mettre en place des formations spécifiques à l'attention des gestionnaires de ses structures et des associations avec lesquelles elle conventionne.

Une réflexion des caisses d'allocations familiales sur l'allègement des procédures de suivi de l'activité des structures est souhaitable.

¹⁵⁹ Il existe au moins quatre temps de transmission des données à la caisse d'allocations familiales : données prévisionnelles à fournir en début d'année ; validation des données à fin juin ; données actualisées à septembre pour le versement du second acompte de la prestation de service unique ; données complémentaires en janvier de l'année suivante pour verser le solde ou opérer une régularisation.

¹⁶¹ Certaines plages horaires, tôt le matin et en fin d'après-midi, sont difficiles à remplir, l'essentiel de la demande des parents se situant entre 9h et 17h ; pour le mode de calcul de la prestation de service unique, les équipements sont considérés comme étant sous-utilisés tôt le matin et en fin d'après-midi.

2 - Des effets mal maîtrisés de la tarification « à l'activité horaire »

La prestation de service unique est calculée à l'activité, à partir des heures facturées par l'établissement et non sur une base forfaitaire par journée ou demi-journée.

Cette logique incite les gestionnaires à augmenter le nombre d'heures d'accueil, voire à pratiquer l'accueil en surnombre ou occasionnel (hors contrat d'accueil), qui est exigeant pour les équipes. Ces modalités ne permettent pas toujours d'assurer un accueil de qualité pour les enfants. De plus, de larges amplitudes horaires limitent la possibilité d'atteindre un taux d'occupation élevé¹⁶¹. Les crèches sont ainsi incitées à limiter l'amplitude de leurs horaires d'ouverture. Les structures ayant pour fonction d'assurer un accueil occasionnel de qualité, telles que les haltes-garderies, peinent à être pérennisées dès lors que leurs recettes correspondent à un nombre réduit d'heures d'accueil.

Au vu des inconvénients du financement « à l'activité horaire » et de la non atteinte de son objectif d'augmentation du taux d'occupation¹⁶², il conviendrait d'étudier la faisabilité d'un financement forfaitaire par la caisse d'allocations familiales, par exemple sur la base de la demi-journée, tout en maintenant une tarification à l'heure pour les participations familiales. Les caisses d'allocations familiales devraient, alors, assurer un suivi des taux d'occupation pour s'assurer que le dispositif ne conduit pas à les dégrader.

III - Des marges d'efficience à activer, des choix stratégiques à opérer

Outre une plus grande rigueur dans l'attribution des subventions d'investissement, la Cour a identifié deux pistes d'efficience : privilégier les modes d'accueil les moins coûteux pour les finances publiques (A) et supprimer le crédit d'impôt famille (B). Par ailleurs, l'ampleur des coûts supplémentaires déjà décidés ou qui pourraient résulter de décisions à venir oblige à des choix pour maîtriser la dépense publique (C).

¹⁶¹ Certaines plages horaires, tôt le matin et en fin d'après-midi, sont difficiles à remplir, l'essentiel de la demande des parents se situant entre 9h et 17h ; pour le mode de calcul de la prestation de service unique, les équipements sont considérés comme étant sous-utilisés tôt le matin et en fin d'après-midi.

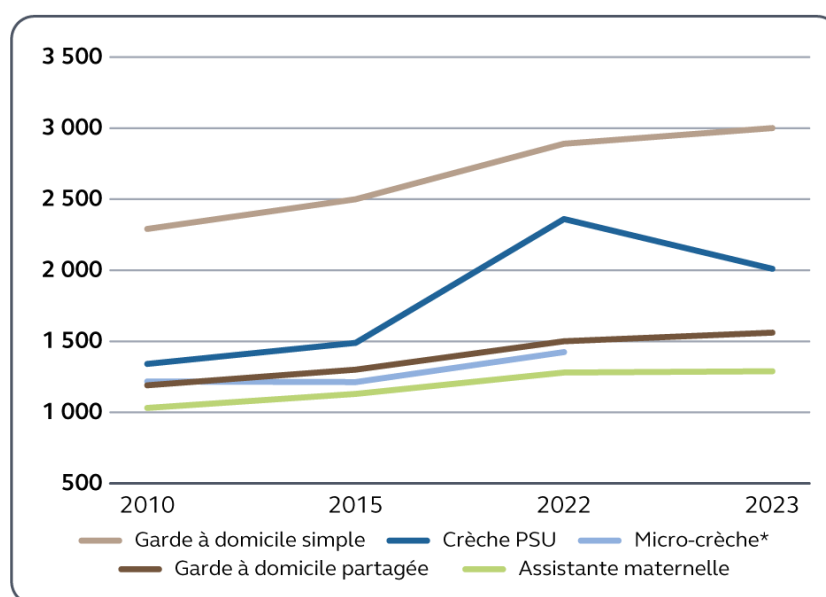
¹⁶² Le taux d'occupation moyen est stable, autour de 69 % depuis 2013, hors la chute à 57 % constatée en 2020 lors de la crise sanitaire.

A - Une évolution de l'offre qui ne privilégie pas systématiquement les modes d'accueil les moins onéreux pour les finances publiques

1 - Un prix de revient élevé de l'accueil en crèche

Parmi les modes qui accueillent le plus d'enfants¹⁶³, la crèche présente un coût supérieur à celui d'une assistante maternelle, de près de 50 %. L'écart, qui était de moins d'un tiers en 2010, s'est accentué. Les dépenses de fonctionnement sont plus importantes pour une structure collective que pour une assistante maternelle qui intervient seule à son domicile.

Graphique n° 16 : évolution du prix de revient mensuel par place pour un accueil à temps plein, en € (2010-2023)



* Le Repss famille 2024 estime les données relatives aux micro-crèches peu robustes et ne fournit pas de chiffre pour 2023. Elles sont mentionnées à titre indicatif.

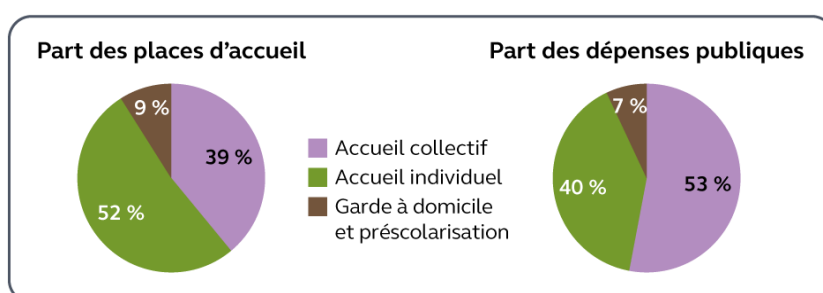
Source : Repss famille 2024

¹⁶³ La garde à domicile simple (non partagée) présente le prix de revient le plus élevé de tous les modes d'accueil et de garde, mais il s'agit d'un mode résiduel.

2 - Les crèches bénéficient du financement public le plus élevé

En 2022, alors qu'il mobilise davantage de fonds publics, l'accueil collectif accueille moins d'enfants que l'accueil individuel.

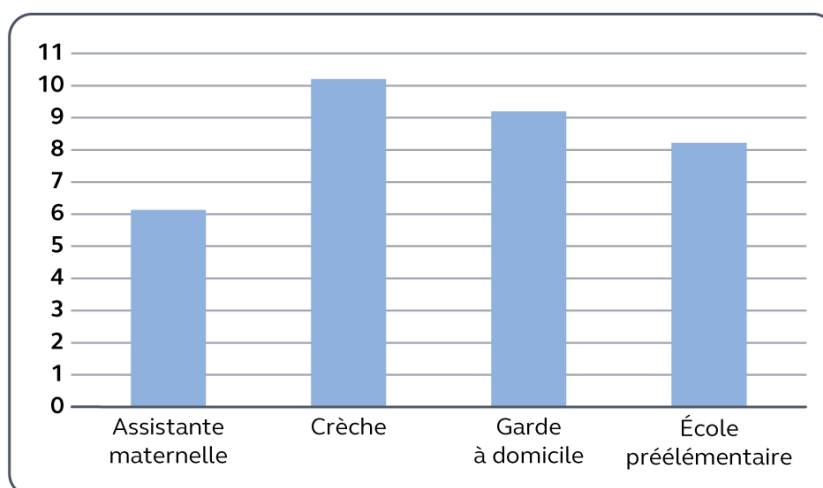
Graphique n° 17 : part des dépenses publiques et des places d'accueil (2022)



Source : Cour des comptes d'après données du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge et de l'Onape. Calcul après ventilation des dépenses fiscales par mode d'accueil

La dépense publique par heure d'accueil est la plus élevée pour l'accueil en crèche (accueil collectif) et la plus faible pour l'accueil par une assistante maternelle (accueil individuel).

Graphique n° 18 : dépense publique, en euros et par heure, selon le mode d'accueil



Source : Cour des comptes d'après données du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge et de l'Onape. Calcul après ventilation des dépenses fiscales par mode d'accueil

Compte tenu du départ prévisible à la retraite de la moitié des assistantes maternelles entre 2023 et 2030 et du fait qu'une partie seulement d'entre elles pourra être remplacée, leur offre d'accueil, plus économe des fonds publics, va voir sa part relative diminuer au profit des établissements collectifs qui présentent un prix de revient et un coût public supérieurs. En estimant que d'ici 2030 la moitié de l'offre actuellement assurée par les assistantes maternelles pourrait disparaître, la Cour a étudié les conséquences de trois hypothèses d'évolution par rapport à la situation actuelle :

- la non compensation de la baisse de l'offre réduirait la capacité de satisfaire la demande des familles et les financements publics de 3,1 Md€ ;
- le maintien du niveau d'offre en développant les places en accueil collectif, pour un coût public estimé à 4,8 Md€, entraînerait un surcoût de 1,7 Md€ ;
- le remplacement par de nouvelles assistantes maternelles, mieux rémunérées à hauteur de 10 % supplémentaires, pour un coût de 3,4 Md€, entraînerait un surcoût de 0,3 Md€.

Ces estimations illustrent l'intérêt de tenir compte du coût des modes d'accueil pour orienter l'évolution de l'offre. Même avec une hypothèse d'augmentation de la rémunération des assistantes maternelles de 10 %, leur maintien en nombre au niveau actuel coûterait 1,4 Md€ de moins que leur remplacement par de nouvelles places de crèches.

Une telle option ne répond pas nécessairement à la demande *a priori* des parents. Mais ceux-ci sont globalement satisfaits *a posteriori* du service rendu par les assistantes maternelles et il est légitime que les autorités publiques, qui apportent près de 90 % des financements, soient attentives au coût pour les finances publiques des modalités du maintien et du développement de l'offre.

B - Le crédit d'impôt famille, un dispositif à reconsidérer

1 - Une dépense fiscale en progression soutenue qui a contribué au développement de l'offre

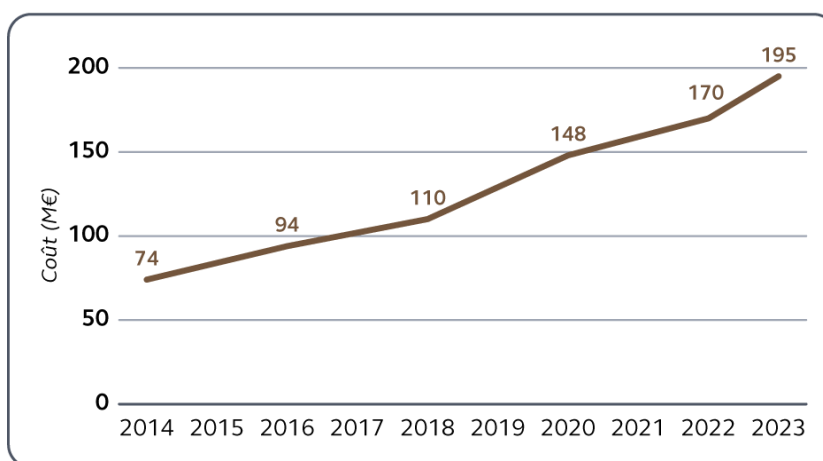
Le crédit d'impôt famille¹⁶⁴ au bénéfice des entreprises a été institué en 2004. Sa montée en puissance a accompagné la création de places de crèches par le secteur marchand¹⁶⁵.

Les entreprises réservataires de berceaux soumises à l'impôt sur les bénéfices, à l'impôt sur les sociétés comme à l'impôt sur le revenu peuvent déduire de leur résultat fiscal les dépenses qui financent la création et le fonctionnement d'établissements accueillant les enfants de moins de trois ans de leurs salariés. Le crédit d'impôt famille rembourse la moitié de ces dépenses dans la limite de 500 000 € par an et par entreprise. Au total, la baisse d'impôt couvre 75 % du coût de la réservation de berceaux.

Le coût du crédit d'impôt famille pour les finances publiques n'est pas précisément connu par les services fiscaux. Il n'est qu'estimé, les données déclarées par les entreprises n'étant pas dématérialisées. Son évaluation n'a cessé de croître, passant de 74 M€ en 2014 à 195 M€ en 2023 (+ 164 %).

¹⁶⁴ Il doit être distingué du crédit d'impôt dont bénéficient les parents pour le recours à un mode de garde de leur enfant.

¹⁶⁵ La part relative prise par le crédit d'impôt famille dans l'accroissement de l'offre privée reste à quantifier précisément. Dans leur rapport rendu public en juillet 2021, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances ont relevé d'ailleurs que « *plus le revenu médian est élevé au sein d'une commune, plus le nombre de places en crèches gérées par le secteur marchand est important.* », ce qui souligne que des facteurs autres que le crédit d'impôt famille interviennent dans la création de structures par le secteur marchand.

Graphique n° 19 : évolution du coût du crédit d'impôt famille (2014-2023)

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

2 - Un dispositif qui présente plusieurs limites

À rebours de l'objectif poursuivi, la création de places n'est pas intervenue majoritairement dans les zones sous-dotées. Les entreprises bénéficiant du crédit d'impôt sont en effet principalement présentes dans les métropoles et les grandes entreprises, notamment celles du secteur de la banque et de l'assurance, qui disposent de ressources pour financer l'accueil des enfants de salariés, même en l'absence de crédit d'impôt. Comme des entreprises non soumises à l'impôt sur les sociétés effectuent des réservations, il paraît probable que le crédit d'impôt famille s'accompagne d'un effet d'aubaine.

En Europe, peu d'incitations aux entreprises pour participer à l'accueil des enfants de leurs salariés

L'implication des entreprises pour l'accueil des enfants de leurs salariés et les dispositifs les incitant à y participer semblent limités.

Le Royaume-Uni, l'Espagne, la Suède et le Danemark n'ont pas instauré de crédit d'impôt à destination des entreprises, tel que le crédit d'impôt famille existant en France. L'Allemagne a mis en place en 2020 un programme fédéral pour favoriser le développement des modes d'accueil financés par les entreprises, mais en les subventionnant relativement faiblement (à hauteur de 400 € par place et par mois).

Le crédit d'impôt famille creuse les inégalités entre les familles pour l'accès aux modes d'accueil formel, selon la taille et le secteur d'activité de l'entreprise dans laquelle les parents travaillent. L'avantage procuré aux salariés bénéficiant des réservations de berceaux, qui s'apparente à un « coupe-file » aux dépens éventuels d'une autre famille, s'accorde mal avec le principe du libre choix du mode de garde et d'un service public de la petite enfance.

Enfin, en l'état actuel, ce dispositif n'est pas pilotable, car il fonctionne selon une logique de guichet et présente un risque inflationniste sur le prix des réservations, au détriment des entreprises qui n'en bénéficient pas.

Ces constats conduisent la Cour à reconsidérer l'intérêt du crédit d'impôt famille et à recommander sa suppression à l'horizon de la prochaine convention d'objectifs et de gestion¹⁶⁶, de manière à laisser aux gestionnaires de crèches privés un délai pour faire évoluer leur modèle économique.

C - Des choix à faire pour maîtriser la dépense publique

Des mesures déjà décidées par les pouvoirs publics vont faire progresser le montant des dépenses publiques affectées à l'accueil du jeune enfant au cours des prochaines années.

La convention d'objectifs et de gestion de la branche famille pour la période 2023-2027 comporte une hausse des interventions annuelles de 1,55 Md€ entre 2022 et 2027, au titre notamment de la revalorisation des rémunérations des personnels de crèche (200 M€ par an à échéance 2026) et de l'amélioration de la qualité (100 M€ par an à échéance 2027). À cela s'ajoute, à compter de 2025, le coût de l'harmonisation des restes à charge pour les familles entre les crèches financées par la prestation de service unique et les assistantes maternelles financées par le complément de libre choix du mode de garde « emploi direct » (300 M€), prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

¹⁶⁶ Les sommes consacrées à la réservation de berceaux continueront de constituer des charges déductibles du résultat fiscal de l'entreprise. Pour les salariés, l'avantage en nature constitué par une place en crèche n'est pas soumis à cotisations sociales à condition qu'ils ne bénéficient pas d'un tarif trop avantageux de la part de l'exploitant de la structure d'accueil.

D'autres mesures évoquées dans le débat public représenteraient un coût élevé si elles étaient mises en œuvre, comme l'augmentation du taux d'encadrement dans les crèches (1 Md€)¹⁶⁷, la création de 200 000 places d'accueil d'ici 2030 (3 Md€)¹⁶⁸ ou le renforcement des relais petite enfance (120 M€)¹⁶⁹.

Au total, ce sont près de 5 Md€ supplémentaires par an qui devraient être mobilisés pour financer les mesures déjà arrêtées et celles préconisées par certains acteurs. En contrepoint, la Cour identifie 1,5 Md€ de possibilités de réduction de coûts ou de recettes supplémentaires¹⁷⁰. Le montant total des dépenses d'ores et déjà actées ou envisagées dépasserait donc celui des économies potentielles de 3,5 Md€ par an.

Il est donc impératif d'ajuster les scénarios relatifs à l'évolution de l'offre d'accueil et de procéder à des arbitrages conduisant les pouvoirs publics, à partir d'objectifs clarifiés avec les différents acteurs, à arrêter des dépenses soutenables pour les finances publiques, ce qui peut nécessiter de faire évoluer la répartition de la dépense globale entre les financeurs publics, les familles et les entreprises.

Ces scénarios devraient être assortis d'un ordre de priorité et d'un calendrier de mise en œuvre réaliste. Ils mériteraient d'être complétés par un examen de scénarios de réduction de la demande d'accueil, en développant la garde par les parents, qui peuvent apparaître plus réalistes dans leur mise en œuvre à court terme compte tenu de la pénurie de professionnels de la petite enfance (cf. chapitre IV).

¹⁶⁷ Le taux d'encadrement en crèche passerait d'un adulte pour six enfants à un adulte pour cinq enfants, comme l'a recommandé le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*, de mars 2023.

¹⁶⁸ Annoncées par la Première ministre en juin 2023. Le coût public pour 100 000 places est estimé par la Cour à 1,5 Md€ par an : 695 M€ pour 35 000 places en crèches tels que provisionnés dans la convention d'objectifs et de gestion ; 816 M€ pour 65 000 places d'assistantes maternelles avec un tarif horaire revalorisé de 6,17 € / heure à 6,46 € / heure. Le coût pour 200 000 places supplémentaires s'élèverait à 3 Md€ par an environ, dont 695 M€ figurent déjà dans la convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 au titre de l'augmentation de 35 000 places de crèches financées par la prestation de service unique.

¹⁶⁹ Pour la création de 3 000 postes.

¹⁷⁰ Si les assistantes maternelles partant d'ici 2030 étaient remplacées poste par poste au lieu de l'être par des places en crèches (1,4 Md€) et si les participations familiales des familles aisées en crèche étaient revues à la hausse (100 M€).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les familles aux revenus modestes recourent globalement moins aux modes d'accueil formel, pour lesquels leur taux d'effort est souvent dissuasif. Seule la formule de la crèche financée par la prestation de service unique leur est accessible, alors que l'accueil par les assistantes maternelles est celui qui offre le plus de places, réparties sur tout le territoire, au plus près des familles.

La réforme du complément de libre choix du mode garde, en préparation pour rapprocher le reste à charge résultant d'un accueil chez une assistante maternelle de celui résultant d'un accueil en crèche, atténuera cette inégalité d'accès.

Le mode actuel de calcul de la prestation de service unique présente plusieurs défauts qui incitent à lui substituer une tarification forfaitaire par demi-journée plutôt qu'à l'heure.

Il convient de poursuivre l'augmentation périodique des participations financières demandées aux familles pour l'accueil en crèche financée par la prestation de service unique et celle du montant du plafond au-delà duquel le taux d'effort est décroissant.

Par ailleurs, la Cour recommande de supprimer le crédit d'impôt famille accordé aux employeurs réservataires de berceaux et de consacrer les sommes correspondantes au financement de places d'accueil dans les zones sous-dotées.

Une part importante et croissante des financements publics est affectée aux crèches, alors qu'il s'agit du mode d'accueil le plus coûteux pour les finances publiques. Leur part dans l'offre globale devrait pourtant augmenter du fait des nombreux départs à la retraite d'assistantes maternelles.

Les dépenses déjà engagées ou souhaitées par certains acteurs dépassent de près de 3,5 Md€ les économies estimées par la Cour, ce qui ne paraît pas soutenable pour les finances publiques. Des arbitrages seront donc nécessaires ne permettant pas de mettre en œuvre l'ensemble des options souhaitées mais avec un ordre de priorité assorti d'un calendrier de mise en œuvre réaliste.

Aussi, la Cour formule les recommandations suivantes :

6. *réviser annuellement le barème national des participations familiales de la prestation de service unique, y compris son plafond (Cnaf, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère du budget et des comptes publics) ;*
 7. *établir le calcul de la prestation de service unique non plus en fonction d'un prix de revient horaire, mais d'un prix de revient à la demi-journée (Cnaf, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes) ;*
 8. *sous réserve de redéployer des moyens équivalents en faveur du développement de l'offre dans les territoires sous-dotés, supprimer le crédit d'impôt famille à l'horizon de la prochaine convention d'objectifs et de gestion pour laisser aux opérateurs le temps d'adapter leurs modèles économiques (ministère du budget et des comptes publics, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, Cnaf).*
-

Chapitre IV

Un accueil qui permet de concilier vie professionnelle et vie familiale pour la plupart des parents en emploi

Le chapitre présente les réponses apportées par l'enquête à la troisième question évaluative : L'accueil formel permet-il de concilier la vie professionnelle et la vie familiale ?

La conciliation entre vie professionnelle et vie familiale est, de longue date, l'un des objectifs de la politique d'accueil du jeune enfant. Elle dépend surtout de la situation professionnelle des parents, en particulier de celle des mères (I). Afin d'améliorer les conditions de reprise du travail et de répondre à court terme aux difficultés de développement de l'offre d'accueil formel, la Cour a examiné des hypothèses d'allongement du congé de maternité et de plus forte attractivité du congé parental (II).

I - Une politique qui aide la majorité des parents en emploi, des situations spécifiques mal prises en compte

L'efficacité des dispositifs de conciliation s'apprécie au regard des taux d'activité des mères (A) et des conditions de reprise de leur travail après un congé familial (B). Les difficultés rencontrées par les parents ayant besoin d'un accueil en horaires atypiques (C) ou en recherche d'emploi (D) restent aiguës.

A - Un taux d'activité des mères élevé

Selon l'Insee, le taux d'activité des femmes âgées de 25 à 49 ans, c'est-à-dire la part des femmes en emploi ou au chômage dans cette tranche d'âge, a crû constamment entre 1975 et 2010, avant de se stabiliser autour de 84,5 %. Celui des hommes a connu une baisse continue, s'établissant à 92,7 % en 2022.

Les jeunes mères renoncent à travailler pour de multiples raisons : le souhait de se consacrer au nouveau-né, des considérations financières, l'absence d'accueil formel compatible avec leurs horaires de travail ou la durée du trajet entre le domicile et le lieu de travail¹⁷¹.

La baisse du taux d'activité des mères s'observe dès le deuxième enfant et s'accroît avec le nombre d'enfants si l'un d'entre eux a moins de trois ans. Dans les couples avec de jeunes enfants, les mères sont deux fois plus souvent sans emploi¹⁷² que les pères (28 %, contre 13 %). 16 % des mères et 4 % des pères de jeunes enfants déclarent être sans emploi pour des raisons liées aux enfants.

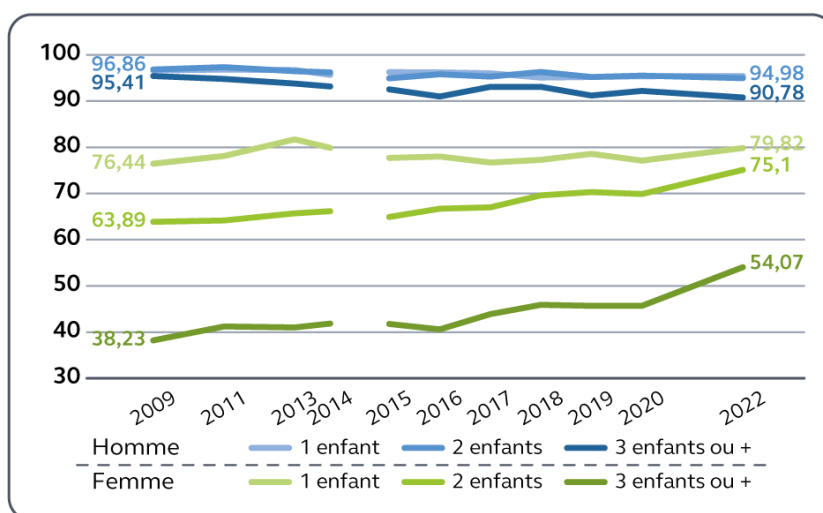
Après une naissance, les mères travaillent plus souvent à temps partiel quand le nombre de leurs jeunes enfants est élevé. En 2022, parmi les mères en couple et en emploi ayant un enfant de moins de trois ans, un quart était dans cette situation et plus d'un tiers lorsqu'elles avaient deux enfants. En revanche, 3 % à 7 % seulement des hommes travaillaient à temps partiel.

Entre 2009 et 2022, le taux d'activité des mères de deux enfants ou plus et dont le dernier enfant a moins de trois ans a cependant augmenté. Lorsque le dernier enfant a moins de trois ans, les mères sont davantage en activité si elles vivent en couple (74 % en 2022) que sans conjoint (56 %).

¹⁷¹ Au-delà d'une heure de trajet entre le domicile et le lieu de travail, la probabilité pour une mère d'être sans emploi augmente de 50 %.

¹⁷² Drees, *L'articulation entre vies familiale et professionnelle repose toujours fortement sur les mères*, *Études et résultats* n° 1298, mars 2024.

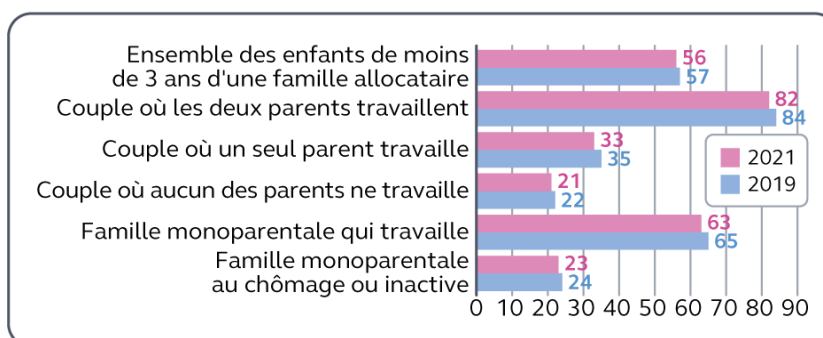
Graphique n° 20 : évolution du taux d'activité des parents de jeunes enfants



NB : rénovation des enquêtes Emploi de l'Insee en 2013 ; rupture de série : le champ des enquêtes Emploi est étendu aux départements et régions d'outre-mer à partir de 2014.
Source : Repss 202

L'intention de recourir à un mode d'accueil formel est fortement liée à la situation de la mère avant son congé de maternité, contrairement à celle du père. Elle s'observe dans 75 % des cas lorsque la mère cherche un emploi, est étudiante ou travaille. Par ailleurs, les enfants bénéficient d'un mode d'accueil formel plus fréquemment quand les parents travaillent, comme le montre le graphique qui suit.

Graphique n° 21 : taux de recours à un mode d'accueil formel selon les caractéristiques de leurs familles (décembre 2019 et 2021)



Source : rapport Onape 2023 (familles d'allocataires des CAF)

B - Une reprise du travail mal accompagnée à l'issue d'un congé familial

Conformément au code du travail, la reprise du travail des mères après la naissance doit se faire à poste équivalent, être suivie d'une réévaluation salariale neutralisant le congé, d'un entretien et d'une visite médicale. Or, selon une enquête menée en 2021 par le cabinet Issence sur le retour de congé de maternité, 66 % des femmes n'avaient pas bénéficié d'un entretien et 55 % d'une visite médicale. En 2023, seules 6 % des entreprises concernées, contre un tiers en 2019, étaient en défaut sur le critère du rattrapage salarial¹⁷³ de l'index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes¹⁷⁴.

Parmi les mères qui avaient choisi d'allaiter sur leur lieu de travail, 25 % ont abandonné face aux difficultés. 71 % des mères cadres considèrent que les entreprises ne favorisent pas le retour au travail¹⁷⁵.

Un soutien des employeurs à la parentalité encore très inégal

Les entreprises les plus engagées dans la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle opèrent dans les services qui emploient beaucoup de cadres, sont de grands groupes industriels ou des entreprises portant une attention particulière au bien-être de leurs salariés.

L'intérêt porté au sein des entreprises à l'accompagnement des parents s'est renforcé depuis la récente crise sanitaire. Des mesures ont été mises en œuvre, telles des aménagements du temps de travail autour de la maternité, du télétravail avant le congé de maternité, un temps partiel pour jeunes parents ou un crédit de congés durant les mois qui suivent la naissance.

Certains employeurs, en particulier les grandes entreprises, abondent la rémunération des congés familiaux : 46 % d'entre eux durant le congé de maternité, 33 % lors du congé de paternité et 28 % en cas de congé parental (cf. le sondage réalisé pour la Cour des comptes par l'institut Ipsos, annexe n° 3).

¹⁷³ Il attribue 15 points (sur 100) si toutes les femmes concernées ont bénéficié d'une augmentation dans l'année qui suit le congé de maternité. Haut-commissariat à l'égalité entre les femmes et les hommes, *Salaires : cinq ans après l'index, toujours pas d'égalité*, mars 2024.

¹⁷⁴ Applicable dans les entreprises de plus de 50 salariés depuis 2020 et étendu au secteur public en décembre 2023.

¹⁷⁵ Apec, *Le retour de congé maternité des femmes cadres. Des difficultés et trop peu d'accompagnement, Trajectoires, parcours et inégalités*, février 2024.

Les dispositifs conventionnels prolongeant le congé de maternité, notamment dans le secteur des banques et des assurances, sont largement utilisés par les mères, qui se déclarent néanmoins satisfaites de la reprise du travail à l'issue des congés prolongés.

Divers dispositifs sont mis en place pour l'accompagnement des jeunes parents : réunions tardives déconseillées, conférences « parentalité », plateformes d'informations-conseils-services, échanges entre parents, guide de la parentalité, formation des managers. Des entreprises ou comités sociaux prennent en charge une partie des frais de garde des enfants jusqu'à six ou huit ans, en plus d'éventuelles réservations de berceaux.

C - Des difficultés pour financer l'accueil en horaires atypiques

1 - Un besoin en horaires atypiques mal connu et une offre peu développée

En 2021, 45 % des salariés et 78 % des non-salariés avaient des horaires de travail atypiques (travail le soir, la nuit, le samedi ou le dimanche). Cependant, le besoin d'accueil des enfants pendant ces horaires atypiques est fréquemment surévalué, les familles y recourant moins que prévu.

Ainsi, une crèche à but lucratif à horaires atypiques à Ax-les-Thermes a fermé, faute de clients. Une crèche municipale de Tarbes de 24 places, ouverte le samedi à la demande des commerçants et soignants du centre-ville, n'accueille ce jour-là qu'une dizaine d'enfants. La commune a observé qu'au deuxième enfant ou à l'entrée en maternelle, l'un des parents changeait de fonction pour bénéficier d'horaires non atypiques.

Les assistantes maternelles peuvent proposer un accueil sur des plages horaires étendues, voire le week-end. Cependant le nombre des familles y ayant recours est faible et en baisse (0,6 % en 2015 et 0,4 % en 2023). Ces horaires sont peu attractifs pour les assistantes maternelles : leur tarif est revalorisé de 10 %, mais si un seul des enfants accueillis par l'assistante maternelle utilise cette plage horaire, son salaire horaire moyen baisse. Les assistantes maternelles sont ainsi de plus en plus réticentes à combler des besoins d'accueil en début de matinée ou en fin de journée.

Les horaires d'ouverture des crèches sont majoritairement alignés sur les heures de bureau. Certaines crèches, principalement hospitalières, proposent des horaires étendus, de 6 heures 30 à 21 heures 30, mais cela nécessite des effectifs supplémentaires, difficiles à recruter dans le contexte de pénurie de professionnels de la petite enfance. Au demeurant, l'accueil en horaires décalés est peu compatible avec le rythme de l'enfant. Dès lors, les parents renoncent à leur emploi en horaires atypiques ou trouvent un mode de garde complémentaire, informel ou à domicile.

2 - Des dispositifs innovants mais coûteux

Des dispositifs innovants visent à répondre à ces besoins. Ainsi, la ville de Marseille a centralisé les besoins d'horaires étendus dans une crèche par secteur. Aux Herbiers, en Vendée, plusieurs micro-crèches de la même entreprise de crèches réunissent les enfants dans la même section en début de matinée et en fin de journée.

Des associations ou des mutuelles assurent la garde à domicile pour des parents en difficulté travaillant en horaires décalés (*Pop'In* à Toulouse, *Atome* à Nevers, *Acaid* à Châlons-sur-Saône, par exemple). Pour l'association *Parenbouge*, à Rennes, le déficit qu'enregistre ce service est compensé par les excédents réalisés sur ses autres modes d'accueil. La Mutualité française a créé *Mamhique*, système de garde à domicile ou par une assistante maternelle pour les enfants des soignants et policiers en horaires atypiques. Ce service est financé par les employeurs.

Ces dispositifs favorisent l'accueil individuel, plus adapté au rythme des enfants, mais leur coût est élevé. Les caisses d'allocations familiales financent des dispositifs innovants et une majoration du complément de libre choix du mode de garde CMG « emploi direct » pour le recours à une assistante maternelle. Dans les crèches financées par la prestation de service unique, quel que soit le nombre d'enfants accueillis, deux professionnels doivent être présents, ce qui accroît le prix de revient pour l'établissement quand le taux d'occupation est faible, avant 8 heures 30 du matin et après 18 heures, le tarif n'étant pas majoré pour les parents sur ces horaires. Le surcoût est donc à la charge des tiers financeurs (commune ou réservataire).

Selon le sondage précité réalisé par l'institut Ipsos pour la Cour, moins de 1 % des entreprises pratiquant des horaires atypiques participent aux frais de garde des enfants de leurs salariés, malgré l'intérêt qu'elles y trouvent. La mise en place d'une contribution des employeurs au financement de l'accueil des enfants de leurs salariés travaillant en horaires atypiques, à l'exception de ceux qui sont chargés d'une mission de service public, mériterait de faire l'objet d'une négociation collective au niveau des entreprises ou des branches professionnelles.

D - Des besoins d'accueil mal couverts pour les personnes en recherche d'emploi

La réponse à la demande d'accueil des parents demandeurs d'emploi est insuffisante, malgré la diversité des dispositifs spécifiques développés aux plans national et local.

1 - Peu d'accueil pour les enfants des chômeurs

Les besoins d'accueil des enfants de parents demandeurs d'emploi sont mal connus par France Travail, qui ne connaît ni le nombre ni l'âge des enfants des demandeurs d'emploi. Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge a estimé en 2019 que 150 000 à 160 000 demandeurs d'emploi pourraient reprendre un travail s'ils disposaient d'une solution d'accueil pour leurs jeunes enfants. D'après la Drees, en 2021, la garde parentale concernait 81 % des familles dont la mère est au chômage mais n'aurait été que de 47 % si les parents avaient obtenu leur premier choix de mode d'accueil. Selon l'Observatoire de la petite enfance, 7 à 8 % des mères seraient concernées.

La transition entre chômage et travail crée des besoins d'accueil particuliers : régulier durant la formation d'un parent, ponctuel lors d'entretiens de recrutement, pérenne à la prise de poste. Ces besoins sont mal couverts.

Les critères d'attribution en crèches favorisent fréquemment les familles dans lesquelles les deux parents travaillent, au détriment de celles dans lesquelles un parent est sans emploi. Certaines assistantes maternelles, qui font parfois face à des impayés, refusent les enfants de familles moins favorisées. Les familles sans emploi ne bénéficient pas des réservations de berceaux. Peu de crèches et d'assistantes maternelles sont localisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville où le taux de chômage est plus élevé.

Au total, les enfants de parents au chômage ou inactifs sont peu présents en crèches (11 %) ou chez les assistantes maternelles (3 %), alors qu'ils représentent 18 % des allocataires des caisses d'allocations familiales.

2 - Des dispositifs nationaux à l'efficacité inégale

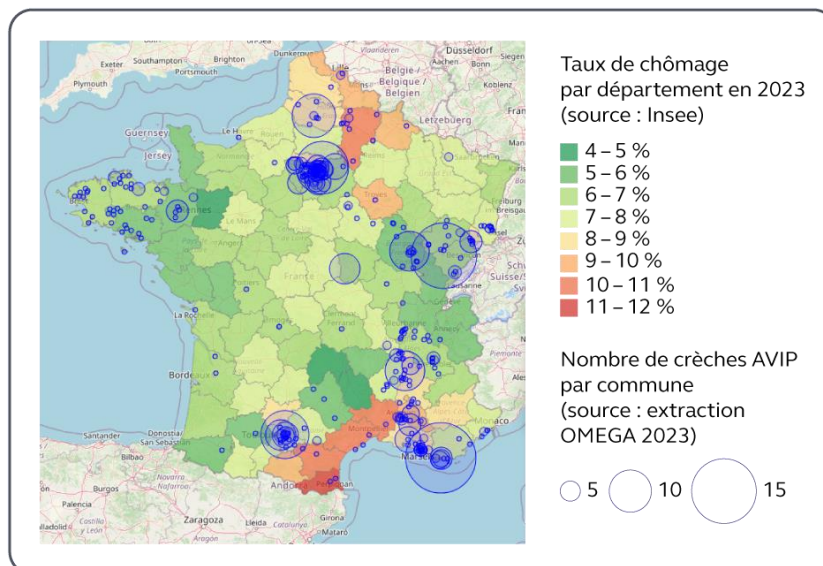
Deux dispositifs nationaux sont destinés aux parents en insertion professionnelle : les crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip) et l'aide à la garde d'enfants pour les parents isolés (Agepi) versée par France Travail.

Le label Avip a été créé en 2016 pour les crèches qui réservent 20 % des places à des publics en recherche d'emploi, notamment des parents isolés ou résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Il est attribué par la Cnaf et France Travail, dans le cadre d'appels à projets annuels, et défini dans une charte.

Les places Avip donnent lieu à la signature d'un contrat entre la crèche, les parents, France Travail et éventuellement le département, pour six mois et renouvelable une fois. L'accueil ne peut être inférieur à trois jours par semaine, à raison de huit heures par jour. La place peut être pérennisée lorsque le parent retrouve un emploi, jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école.

Une « commission Avip » se réunit tous les trois ans dans le cadre du schéma départemental des services aux familles, pour faire le bilan et décider de poursuivre ou non l'adhésion à la charte. De fait, la répartition des « crèches Avip », très inégale sur le territoire, apparaît largement décorrélée du taux de chômage, comme le montre la carte ci-après.

Carte n° 2 : répartition des crèches Avip et taux de chômage – carte interactive



Source : Cour des comptes d'après des données Insee et Cnaf

Composées initialement de crèches associatives d'insertion, les « crèches Avip » ont connu un fort développement en 2022 et 2023. Pour autant, les acteurs de l'insertion manquent de visibilité sur la disponibilité de l'offre et sur les réponses apportées aux bénéficiaires du dispositif.

La rigidité du dispositif a conduit certaines collectivités territoriales, comme la ville de Rennes, à s'en retirer. Face à ces difficultés, une réforme du label est préparée pour 2025 en vue d'accélérer son déploiement, y compris en accueil individuel. Compte tenu de la lourdeur du dispositif et de la difficulté de coordonner les partenaires, le label Avip pourrait être remplacé par un bonus « insertion » attribué aux crèches et assistantes maternelles pour l'accueil effectif d'enfants de parents en insertion professionnelle.

L'Agepi est une aide financière forfaitaire versée par France Travail aux demandeurs d'emploi peu ou non indemnisés au début d'une formation ou lors d'une reprise d'emploi, pour financer les frais de garde d'enfants de moins de dix ans. Chaque année, elle bénéficie à 10 000 parents pour un montant de 5 M€, alors que 100 000 congés de maternité sont déclarés à France Travail. Réservée aux parents isolés, l'Agepi devrait prochainement être élargie à tous les parents demandeurs d'emploi à bas revenus et doubler le nombre de ses bénéficiaires.

3 - Des dispositifs complémentaires variés à évaluer

De nombreuses initiatives locales ont pour objet de favoriser l'insertion professionnelle des parents, incluant un volet relatif à l'accueil du jeune enfant, tels SOS garde d'enfants du Fonds d'action sociale de la branche du travail temporaire ou des crèches d'insertion d'une association de la fédération Léo Lagrange en quartier prioritaire de la politique de la ville.

Certains établissements sont passés d'un accueil de l'enfant classique à une approche intégrant un double service d'accueil du jeune enfant et d'accompagnement à l'insertion des parents : centres sociaux dans la Nièvre, ateliers de formation à proximité des lieux d'accueil du jeune enfant gérés par l'Institut d'éducation et des pratiques citoyennes (IEPC) en Île-de-France.

Un projet de « crèche Avip » dans les Hautes-Pyrénées vise à créer 39 places dans un quartier prioritaire de la politique de la ville de Tarbes, dont la moitié destinée à un public en insertion, avec l'appui d'un conseiller de la mission locale et d'un psychologue. Un chantier d'insertion « petite enfance » sera accolé à la crèche. La prestation de service unique sera complétée par des bonus « handicap » et « mixité sociale » de la caisse d'allocations familiales et par des financements provenant du groupement d'intérêt public « Politique de la ville », de la ville ou de la communauté d'agglomération, du département et de France Travail.

Dans l'agglomération nantaise, le département de la Loire-Atlantique soutient un projet d'accompagnement à destination de femmes en insertion professionnelle ayant des enfants de moins de trois ans. Portée par une association, le dispositif combine un accompagnement socioprofessionnel avec l'accueil des jeunes enfants dans un espace particulier ouvert quatre matinées par semaine. Ce projet bénéficie d'un financement du Fonds social européen.

Le maintien voire le développement de tels dispositifs restent incertains, faute d'évaluation des besoins et d'analyse de leurs résultats.

II - Un équilibre entre garde parentale et accueil formel à faire évoluer

La réponse au besoin de garde d'enfants peut prendre la forme d'une augmentation de l'offre d'accueil ou d'une réduction de la demande, en favorisant la garde parentale. Plus les parents gardent eux-mêmes leurs jeunes enfants et plus le besoin d'accueil formel diminue. Cet effet est particulièrement important durant la première année de l'enfant, puisque le taux d'encadrement, en crèche, des enfants ne sachant pas encore marcher est plus élevé que celui des enfants sachant marcher (respectivement un adulte pour cinq enfants et un adulte pour huit enfants).

La pénurie de professionnels de la petite enfance et le coût de l'accueil collectif pèsent sur le développement de l'offre. La Cour a donc examiné deux pistes de réforme de nature à réduire à court terme la demande d'accueil par une adaptation des congés familiaux tout en préservant la capacité des parents à reprendre le travail à l'issue de ces congés : l'allongement du congé de maternité (A) et une réforme de l'indemnisation de la garde parentale (B).

A - L'allongement du congé de maternité, une option consensuelle

Selon le sondage réalisé par l'institut CSA pour la Cour précité (cf. l'annexe n° 2), après les congés de maternité et de paternité et afin d'assurer la transition avec un mode d'accueil formel, la moitié des parents posent des jours de congés payés ou des jours de RTT ou prennent un congé parental.

L'Organisation internationale du travail recommande un congé de maternité d'une durée d'au moins 18 semaines, indemnisé à hauteur du salaire antérieur. Dans les pays de l'OCDE, la durée moyenne du congé de maternité est de 20 semaines, avec une indemnisation très variable. En France, elle est de 16 semaines pour les deux premiers enfants¹⁷⁶, et elle augmente à partir du troisième enfant et en cas de grossesse multiple. L'indemnisation par la sécurité sociale, proportionnelle au salaire, est supérieure à celle d'un arrêt maladie (70 % du salaire antérieur contre 50 %). Un congé pathologique postnatal, pouvant atteindre 28 jours et indemnisé comme un arrêt maladie, peut être accordé, si nécessaire, par un médecin à la suite du congé de maternité.

L'allongement du congé de maternité pour les deux premiers enfants aurait un effet positif sur le bien-être des mères et des nouveau-nés, en laissant davantage de temps pour préparer la séparation et l'adaptation à un mode d'accueil formel et en favorisant la poursuite de l'allaitement pour les mères qui le souhaitent. Selon le sondage précité, 85 % des salariés auraient souhaité que le congé de maternité ou de paternité dure plus longtemps ; 55 % des parents (78 % des mères) auraient souhaité qu'il dure deux à six mois supplémentaires ; 58 % des parents seraient incités à avoir un autre enfant s'il durait plus longtemps (64 % chez les moins de 35 ans).

Selon le sondage réalisé par l'institut Ipsos pour la Cour (cf. l'annexe n° 3), les employeurs sont, à 55 %, favorables à un allongement d'un mois du congé de maternité (78 % des chefs d'entreprises de plus de 250 salariés) tandis que 44 % sont favorables à un allongement d'un mois du congé de paternité. Si le congé de maternité était prolongé d'un mois (pour atteindre la durée moyenne des pays de l'OCDE), 39 % des entreprises considèrent qu'il serait plus facile de remplacer les femmes concernées et 62 % les remplaceraient plus souvent (77 % des entreprises de plus de 250 salariés). Cependant, 36 % considèrent qu'il serait alors plus difficile de garantir un retour sur un emploi équivalent, surtout dans les petites structures.

Le coût pour les finances publiques de l'allongement de quatre semaines du congé de maternité est estimé par la Cour à 800 M€ (cf. l'annexe n° 13). Toutefois, la durée moyenne de recours aux modes d'accueil formel serait réduite de 33,5 à 32,5 mois, permettant une économie budgétaire théorique de l'ordre de 450 M€ en libérant l'équivalent de 35 000 places d'accueil. Le coût net de cette mesure peut donc être évalué à environ 350 M€. Les places libérées permettraient de satisfaire, sans délai, des parents actuellement sans solution d'accueil, en réutilisant, il est vrai, l'économie théorique de 450 M€.

¹⁷⁶ Dont au minimum dix semaines après la naissance.

B - Une indemnisation de la garde parentale à rendre plus incitative

1 - Mieux indemniser la garde parentale au cours des premiers mois suivant la naissance de l'enfant

Le montant de la prestation actuellement versée aux parents qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle pour garder leur enfant n'étant pas jugé incitatif, certains d'entre eux reprennent le travail alors qu'ils préféreraient rester auprès de leur enfant.

Congé parental d'éducation et prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare)

Le congé parental d'éducation est accordé de droit au parent pour un an renouvelable jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant, sous condition d'un an d'ancienneté dans l'entreprise ou dans la fonction publique. Sa durée s'ajoute à celle du congé de maternité, de paternité ou d'adoption.

La Prepare, d'un montant de 448 € par mois à temps plein, est versée au parent cessant ou réduisant son activité professionnelle pendant six à vingt-quatre mois¹⁷⁷ avant les trois ans de l'enfant, sous condition d'avoir validé huit trimestres de cotisations vieillesse dans les deux à cinq ans précédant sa demande.

Depuis 2018, plusieurs rapports¹⁷⁸ ont fait le constat d'un échec de la Prepare en nombre de bénéficiaires. En effet, alors qu'elle était versée à 495 000 personnes en 2014, cette prestation n'en concernait plus que 221 000 en 2022.

¹⁷⁷ Six mois pour le premier enfant, 24 mois à partir du deuxième enfant.

¹⁷⁸ Cnaf, *Bilan de la Prepare : une prestation moins utilisée, rarement partagée et toujours peu attractive auprès des pères*, *L'e-ssentiel*, n° 183, 2018. ; Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, février 2019 ; Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), *Cinq ans après la réforme du congé parental (Prepare), les objectifs sont-ils atteints ?*, *Policy Brief*, avril 2021 ; Cour des comptes, *La Prestation d'accueil du jeune enfant : des objectifs inégalement atteints, une cohérence à restaurer in Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2022 ; Henno O., Le Houérou A. *Réformer l'indemnisation des congés parentaux pour donner un vrai choix aux familles*, rapport d'information du Sénat n° 761, juin 2023.

Le père est encouragé à bénéficier du dispositif car il peut cumuler sa durée indemnisée avec celle, égale, de la mère ; pour un couple, la durée totale d'indemnisation est ainsi doublée. Cependant, en 2023, 6 % seulement des bénéficiaires étaient des hommes, dont 76 % ayant conservé une activité à temps partiel, proportion très en-deçà de l'objectif de 25 %.

En 2022, à l'occasion de l'examen de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), la Cour avait recommandé de « *prendre acte de l'inadaptation des caractéristiques de la Prépare et préparer une refonte, à coût constant pour la branche famille, de l'indemnisation de la suspension d'activité visant à augmenter le niveau d'indemnisation pendant une durée raccourcie* »¹⁷⁹ afin d'améliorer le recours à la garde parentale.

Si le taux de garde parentale des enfants âgés de moins d'un an passait de 69 %, comme en 2021¹⁸⁰, à 100 %, près de la moitié des départs à la retraite d'assistantes maternelles d'ici 2030 serait compensée.

Un montant plus élevé d'indemnisation rendrait la garde parentale plus attractive, notamment aux yeux des pères, en particulier si ce montant était calculé en proportion du salaire antérieur. Selon le sondage précité, réalisé pour la Cour par l'institut CSA (cf. l'annexe n° 2), 85 % des jeunes parents souhaiteraient bénéficier de congés familiaux plus longs. 53 % de ceux qui n'ont pas bénéficié d'un congé parental en auraient pris un s'il était indemnisé à hauteur de 600 € par mois et 75 % s'il était indemnisé à hauteur de 1 000 € par mois. La durée du congé parental souhaitée est inférieure à un an pour 71 % des parents.

Les employeurs ne sont pas opposés à une telle évolution. Selon le sondage réalisé par l'institut Ipsos pour la Cour (cf. l'annexe n° 3), 47 % des entreprises seraient prêtes à abonder financièrement le montant de l'indemnité versée par la sécurité sociale en échange de modalités favorables à l'activité de l'entreprise (temps partiel, date de retour, période, durée, etc.).

En janvier 2024, le Président de la République avait annoncé l'engagement d'un chantier visant à améliorer l'indemnisation de la garde d'enfant par les parents, sur une durée plus courte que l'actuel congé parental. La concertation sur la création d'un nouveau « congé de naissance », ouvert aux deux parents pour une durée équivalente de trois mois chacun et indemnisée à hauteur de 50 % du salaire antérieur dans la limite de 1 900 € par mois, a été lancée par le Gouvernement au printemps 2024 puis interrompue en raison de la tenue des élections législatives.

¹⁷⁹ Cf. Cour des comptes, chapitre VIII du *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2022.

¹⁸⁰ Drees, *La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021*, *Études et résultats* n° 1257, 2023.

En tenant compte des enseignements tirés des sondages réalisés dans le cadre de la présente évaluation et de la nécessaire maîtrise des dépenses publiques, la Cour a travaillé sur une perspective différente d'évolution de l'indemnisation de la garde parentale (la durée actuelle du congé parental n'étant pas modifiée). Dans cette hypothèse, la durée maximale d'indemnisation pourrait être réduite à quatre mois et demi au premier enfant et à neuf mois à partir du deuxième. Pour encourager le partage entre les parents, la durée maximale du congé parental pour la famille pourrait être majorée à six mois pour le premier enfant et douze mois à partir du deuxième enfant, à répartir entre les parents. Les parents ne pourraient pas prendre ce congé indemnisé simultanément ni le cumuler avec le bénéfice du complément de libre choix du mode de garde. La durée d'indemnisation plus courte dans cette hypothèse conduirait les bénéficiaires de la Prepaire actuelle, d'une durée plus longue, à recourir davantage à un mode d'accueil formel. Toutefois, ce besoin d'accueil supplémentaire serait largement compensé par le recours plus large des familles à la garde parentale. La Cour estime ainsi que le besoin d'accueil formel global serait minoré de 70 000 places (cf. l'annexe n° 13).

L'indemnisation serait portée à 50 % du salaire brut antérieur, avec un plancher à 600 € par mois et un plafond à 1 400 € par mois afin de ne pas dépasser le coût d'une place en crèche (cf. les détails présentés dans l'annexe n° 13). La perspective d'un financement d'une partie de cette indemnisation par les entreprises pourrait être un sujet des négociations annuelles obligatoires.

Indemnisation des congés parentaux et prise de congés par les pères : des situations contrastées en Europe

Dans les pays nordiques et en Allemagne, l'offre formelle limitée avant l'âge d'un an s'articule avec des congés parentaux fortement rémunérés, entre 65 % et 100 % du salaire antérieur sur une durée pouvant aller jusqu'à 14 mois.

Le recours du second parent au congé parental fait l'objet d'incitations.

Le congé parental suédois, de 16 mois dont 13 rémunérés à 80 %, prévoit trois mois non transférables entre les parents avec un surcroît d'indemnisation pouvant aller jusqu'à 1 500 € sur la durée du congé en cas de partage égalitaire de celle-ci. En Finlande, 320 jours (soit environ 10 mois et demi) de congé, sont à répartir équitablement entre les parents, avec un plafond de 63 jours transférables entre eux. Au Danemark, chaque parent doit prendre 24 semaines de congés dont 13 transférables. De façon différente, l'Allemagne a opté pour un allongement du temps de congé rémunéré (de deux à quatre mois) si le second parent y a recours, au moins entre deux et quatre mois.

En Espagne, le congé parental de huit semaines par parent, non transférable, n'est pas rémunéré. Le congé parental britannique existe sous une forme non rémunérée de 18 semaines par enfant. Pour que le congé parental soit rémunéré, il faut que la mère n'ait pas bénéficié de l'intégralité du congé de maternité et transfère les semaines de congé restantes au père (jusqu'à 37 semaines payées et 13 semaines supplémentaires non rémunérées) ; ce cas concerne environ 5 % des pères.

2 - Une réforme de l'indemnisation de la garde parentale qui réduirait la demande d'accueil formel

L'actuelle Prepare a montré ses limites, les objectifs qu'elle devait servir n'ayant pas été atteints, ni en nombre de bénéficiaires, ni en recours par les pères au congé parental.

La Prepare a représenté une charge pour les finances publiques de 770 M€ en 2022. Elle a néanmoins permis d'éviter le recours à environ 170 000 places d'accueil formel à temps plein par an, représentant un coût annuel de 2,2 Md€. Son avantage théorique net atteint ainsi 1,430 Md€.

Dans l'hypothèse étudiée par la Cour, le coût de la Prepare réformée serait supérieur, son montant par bénéficiaire étant plus élevé et le nombre de bénéficiaires étant plus important. Cependant, elle réduirait le besoin d'accueil formel de 240 000 places en année pleine. Son coût est estimé à 2 Md€ par an et l'économie sur les places d'accueil formel évitées à 3,11 Md€ (cf. détails en annexe n° 13), soit un avantage net de 1,07 Md€. Cet avantage net est inférieur de 360 M€ par an à celui qui ressort de la situation actuelle, mais le coût d'une garde parentale (10 800 € par an) resterait inférieur au coût d'une place d'accueil formel (13 000 €).

Face au recul à venir de l'offre d'accueil, notamment du fait des départs prévisibles en retraite des assistantes maternelles, une Prepare réformée représenterait une réponse quasi-immédiate. Elle constitue une option plus réaliste qu'une hausse du nombre de places d'accueil formel, aujourd'hui entravée par l'insuffisance des effectifs de professionnels, et à un coût par enfant moins élevé. Elle présente également l'avantage d'être réversible, en évitant l'installation d'infrastructures qui pourraient s'avérer surdimensionnées du fait d'un recul du nombre d'enfants dans certains territoires. Si la garde parentale se développait, il conviendrait de renforcer l'offre de soutien à la parentalité (notamment les haltes - garderies et lieux d'accueils enfants-parents) pour offrir des occasions de répit aux parents et un premier lieu de socialisation aux enfants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Pour la majorité des parents déjà en emploi, l'offre d'accueil formel permet de concilier vie professionnelle et vie familiale. Cependant, elle répond moins bien aux besoins des parents travaillant en horaires atypiques et elle est encore mal adaptée aux besoins des parents en recherche d'emploi. Les crèches classiques, auxquelles ces parents s'adressent le plus souvent, répondent inégalement à des demandes d'accueil peu prévisibles ou temporaires, y compris par le dispositif à vocation d'insertion professionnelle des femmes. L'accueil individuel, plus souple, est insuffisamment encouragé et son coût relatif demeure élevé.

L'offre d'accueil ne pouvant être étendue à court terme, plusieurs mesures permettraient de réduire la demande, dans des délais courts, en favorisant la garde parentale pendant la première année de l'enfant. Iraient en ce sens une prolongation du congé de maternité et une réforme de l'indemnisation de la garde parentale pour la rendre plus attractive en revalorisant son montant, pendant une durée raccourcie, et en incitant mieux au partage du congé parental entre les parents.

Aussi, la Cour formule la recommandation suivante :

- 9. Pour réduire la demande d'accueil du jeune enfant, allonger le congé de maternité d'un mois et revaloriser l'indemnisation du congé parental, celle-ci étant versée pendant une durée plus courte (ministères des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère du budget et des comptes publics, Cnaf).*
-

Conclusion générale

La Cour s'est attachée à évaluer dans quelle mesure la politique publique d'accueil du jeune enfant satisfait les attentes des familles et atteint les multiples objectifs qu'elle s'est vu assigner par les pouvoirs publics.

Il ressort de l'évaluation les principaux constats suivants, qui répondent aux trois questions évaluatives posées.

En premier lieu, l'objectif de déploiement d'une offre d'accueil adaptée, de qualité et équilibrée entre les territoires est loin d'être atteint.

Faute d'un pilotage politique partenarial structuré et en dépit d'un niveau élevé, l'offre répond mal aux attentes des parents. Elle ne permet pas de satisfaire l'ensemble de la demande et les perspectives restent incertaines à moyen terme, en raison, notamment, d'une désaffection pour les métiers de la petite enfance et de nombreux départs à la retraite conduisant à une pénurie de professionnels.

Les inégalités territoriales d'accès sont particulièrement marquées. L'information sur l'offre et sur les attributions de places est parfois incomplète ou manque de transparence. Les outils de mesure et de comparaison de la qualité de l'accueil restent lacunaires.

En deuxième lieu, l'offre existante n'est pas financièrement accessible à toutes les familles. L'égalité financière d'accès aux différents modes d'accueil n'est pas assurée, en raison de disparités affectant les restes à charge et les taux d'effort des familles.

Par ailleurs, certains dispositifs ne sont pas utilisés avec la plus grande efficacité. Il en va ainsi du crédit d'impôt famille, qui influe également sur l'attribution des places. Plus largement, les financements publics soutiennent davantage l'accueil en crèche, qui constitue pourtant le mode d'accueil le plus coûteux.

En troisième lieu, la politique d'accueil du jeune enfant permet à la plupart des parents en emploi de concilier leurs aspirations professionnelles et familiales. Pour autant, des mesures restent à mettre en place, en concertation avec les principaux acteurs et à dépense constante, pour répondre plus efficacement aux besoins de garde en horaires atypiques et de prise en charge des enfants de parents demandeurs d'emploi.

Par-delà les réponses apportées aux questions évaluatives, la Cour formule plusieurs observations.

La première concerne l'objectif de libre choix du mode de garde, longtemps au cœur de la politique d'accueil du jeune enfant. Ce principe continue de se prêter à plusieurs lectures. Si la politique d'accueil du jeune enfant permet à une majorité des parents en activité de choisir entre garder leur enfant ou le faire garder, elle ne saurait garantir à chaque famille un choix entre tous les modes d'accueil en chaque point du territoire.

Il importe, cependant, de corriger les inégalités d'accès aux divers modes d'accueil formel existant sur un territoire donné, en rapprochant les taux d'effort aujourd'hui différents selon les modes d'accueil et les revenus des parents. Le chantier récemment ouvert visant à harmoniser les dépenses à la charge des familles pour un accueil chez une assistante maternelle et dans une crèche financée par la prestation de service unique marque une étape importante en ce sens.

Une deuxième observation porte sur la préservation de l'offre d'accueil existante, qui appelle une réponse à la perspective de la baisse du nombre d'assistantes maternelles consécutive au départ à la retraite de la moitié d'entre elles d'ici 2030. En dépendra le développement d'une offre permettant de mieux répondre aux besoins (en quantité et en termes de disponibilité) et aux attentes (mode d'accueil et qualité) des parents.

En parallèle, un renforcement du soutien à la garde parentale pendant les premiers mois de l'enfant satisferait une aspiration exprimée par les parents tout en réduisant la pression sur l'offre d'accueil formel. Une telle option, à effet rapide, réduirait la demande d'accueil et pourrait être réversible si le recul de la natalité le justifiait.

Une dernière observation porte sur la multiplicité des objectifs et des acteurs de la politique de la petite enfance, qui appelle leur mobilisation autour de priorités partagées. Celles-ci mériteraient d'être examinées avec l'ensemble des parties prenantes, en s'appuyant sur la dynamique que les pouvoirs publics ont entendu insuffler au travers du lancement du service public de la petite enfance. Elles pourraient être annoncées lors d'une « conférence de la petite enfance », constituée sur le modèle des anciennes conférences de la famille.

Liste des abréviations

Agepi.....	Aide à la garde d'enfants pour les parents isolés
Alisfa.....	Acteurs du lien social et familial
AMF.....	Association des maires de France
AP.....	Auxiliaire de puériculture
Asap.....	Accélération et de simplification de l'action publique (loi de)
Atsem.....	Agent territoriaux spécialisés des écoles maternelles
Avip.....	(Crèche) à vocation d'insertion professionnelle
AVPF.....	Assurance vieillesse des parents au foyer
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CCMSA.....	Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole
CDSF.....	Comité départemental des services aux familles
CEJ.....	Contrat enfance et jeunesse
Cifam.....	Crédit d'impôt famille
CLCA.....	Complément de libre choix d'activité
CMG.....	Complément de libre choix du mode de garde
Cnaf.....	Caisse nationale des allocations familiales
COF.....	Convention d'objectifs et de financement
COG.....	Convention d'objectifs et de gestion
CTG.....	Convention territoriale globale
DGCCRF.....	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGCS.....	Direction générale de la cohésion sociale
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DSP.....	Délégation de service public
DSS.....	Direction de la sécurité sociale
Drees.....	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EAJE.....	Établissement d'accueil du jeune enfant
EJE.....	Éducateur de jeunes enfants
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
ETP.....	Équivalent temps plein
Fnas.....	Fonds national d'action sociale

GIP	Groupement d'intérêt public
HCFEA	Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
ICF	Indice conjoncturel de fécondité
IDE	Infirmier diplômé d'État
Igas	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Laep	Lieu d'accueil enfants parents
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
Liepp	Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques
MAM	Maison d'assistantes maternelles
Medef	Mouvement des entreprises de France
MSA	Mutualité sociale agricole
Norma	Normes applicables à la petite enfance
NOTRé	Nouvelle organisation du territoire de la République (loi)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Onape	Observatoire national de la petite enfance
Paje	Prestation d'accueil du jeune enfant
PIB	Produit intérieur brut
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PME	Petites et moyennes entreprises
PMI	Protection maternelle et infantile
Prepare	Prestation partagée d'éducation de l'enfant
PSU	Prestation de service unique
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RAM	Relais d'assistantes maternelles
RAP	Relais d'auxiliaires parentaux
REP	Réseau d'éducation prioritaire
Repss	Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement dans la fonction publique
RPE	Relais petite enfance
RSA	Revenu de solidarité active
SDSF	Schéma départemental des services aux familles
Smic	Salaire minimum de croissance
SPMDO	Schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre
SPPE	Service public de la petite enfance
TPE	Très petite entreprise

TPS.....	Toute petite section
Unaf.....	Union nationale des associations familiales
VAE	Validation des acquis de l'expérience

Annexes

Annexe n° 1 : travaux du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (Liepp) de Sciences Po Paris	136
Annexe n° 2 : sondage réalisé auprès des familles par l'institut CSA	140
Annexe n° 3 : sondage réalisé auprès des chefs d'entreprise par l'institut Ipsos	143
Annexe n° 4 : les principales étapes dans la construction de la politique d'accueil du jeune enfant	146
Annexe n° 5 : les différentes formules d'accueil et de garde	152
Annexe n° 6 : comparaison des dispositifs d'accueil du jeune enfant dans plusieurs pays européens.....	155
Annexe n° 7 : le financement des places d'accueil	160
Annexe n° 8 : les intervenants de la politique d'accueil du jeune enfant	164
Annexe n° 9 : la natalité en France	166
Annexe n° 10 : estimation des effectifs des professionnels de la petite enfance	168
Annexe n° 11 : les taux de couverture par département et selon les types de communes.....	170
Annexe n° 12 : les différences de réglementation applicables aux modes d'accueil.....	173
Annexe n° 13 : les impacts financiers d'une refonte des congés familiaux	179

Annexe n° 1 : travaux du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (Liepp) de Sciences Po Paris

Note de synthèse sur l'enquête « Barrières d'accès aux modes d'accueil formels »

Méthode

Les résultats sont tirés d'une expérimentation menée entre septembre 2022 et décembre 2023 par une équipe de recherche dirigée par Mme Laudine Carbuccia, doctorante à Sciences Po (Centre de recherche sur les inégalités sociales) et au département d'études cognitives de l'École normale supérieure. L'échantillon sur lequel s'appuient les résultats est quasi-représentatif de la population francilienne.

Description générale

Motivations : dans une optique de réduction des inégalités, le projet vise à évaluer l'efficacité d'un programme d'information et d'accompagnement à l'inscription en modes d'accueil formel de familles dans l'attente d'un enfant, au travers d'une expérimentation aléatoire.

Méthodologie : entre septembre et décembre 2023, 1 849 mères enceintes de quatre à neuf mois de grossesse ont été recrutées lors de leurs visites dans des maternités franciliennes (Seine-Saint-Denis, Paris et Val-de-Marne). Un premier questionnaire leur a été administré pour collecter principalement leurs caractéristiques sociodémographiques, leur niveau d'information sur les modes d'accueil formel et leur intention de les utiliser.

Après cette entrevue, les familles incluses dans l'étude ont été assignées de manière aléatoire à trois groupes :

- un groupe « contrôle », sans « traitement » ;
- un premier groupe « traitement », bénéficiant d'un traitement informationnel sur les modes d'accueil formel, appelé T1. Le traitement était dispensé aux familles par le biais de textos contenant des liens vers cinq vidéos en français, en anglais ou en arabe selon la langue parlée par le foyer. Les textos ont été envoyés durant les deux semaines suivant l'inclusion des familles dans l'étude (entre septembre et décembre 2022). Les trois premières vidéos visaient à aider les familles à identifier les modes d'accueil les plus adaptés à leurs besoins et leur profil, et à estimer leurs coûts. Les dernières

vidéos informaient les familles des démarches nécessaires pour s'inscrire, des aides disponibles, et de la nécessité de présenter des candidatures tôt et à de nombreuses structures pour maximiser ses chances d'accéder à une place ;

- un second groupe « traitement » - T2 - recevant les mêmes informations que les membres du groupe T1, mais aussi un accompagnement administratif personnalisé à l'inscription dans les modes d'accueil formel, au travers d'appels téléphoniques. En fonction des besoins des familles, il pouvait s'agir par exemple de leur donner des informations supplémentaires, de prendre un rendez-vous d'inscription en mairie ou encore de faire les démarches avec elles. L'accompagnement a été effectué entre février et juin 2023.

Un an plus tard et après ces traitements, entre octobre et décembre 2023, un second questionnaire a été administré aux familles participantes¹⁸¹. Ce questionnaire mesure un an après les différences d'informations sur les modes d'accueil entre les groupes de participants, mais aussi leur taux de candidature et d'accès aux modes d'accueil formels.

La comparaison entre le groupe T1 et le groupe contrôle permet d'évaluer l'impact d'une intervention au coût quasi-nul (simple apport d'information) sur le taux de candidature et d'accès à un mode d'accueil formel pour les familles. Comparer les groupes T1 et T2 permet d'évaluer la valeur ajoutée d'un accompagnement administratif personnalisé à l'inscription réalisé par téléphone sur le taux de candidature et d'accès. La comparaison entre le groupe T2 et le groupe contrôle permet enfin d'évaluer l'impact de la combinaison de l'apport d'information et d'un accompagnement personnalisé à l'inscription sur le taux de candidature et d'accès aux modes d'accueil formels. Dans une optique de réduction des inégalités de destin, la manière dont l'efficacité des traitements diffère en fonction du milieu socio-économique et de l'origine migratoire des familles est analysée.

Synthèse des résultats descriptifs

Candidature et niveau socioéconomique

- 70 % des familles interrogées ont fait au moins une demande dans un mode d'accueil au moment du questionnaire final¹⁸².

¹⁸¹ 1 450 familles ont répondu, soit 79 % de l'échantillon initial. Les familles restent similaires entre les trois groupes, ce qui conserve l'interprétation causale des effets.

¹⁸² Il s'agit de parents d'enfants âgés de moins d'un an.

- Cette probabilité de déposer une demande est socioéconomiquement biaisée. 60 % des parents issus de milieux défavorisés (définis ici comme des foyers où la mère a un niveau de diplôme égal ou inférieur au baccalauréat) ont déposé une demande de place à au moins un mode d'accueil, comparé à 83 % pour les foyers plus favorisés. 67 % des femmes nées à l'étranger ont fait une demande de place dans un mode d'accueil formel, comparé à 80 % pour les mères nées en France. 52 % des mères inactives ont fait au moins une demande, comparé à 91 % des mères actives.
- Les parents issus de milieux défavorisés déposent une demande de place significativement plus tard que leurs pairs plus favorisés, ce qui peut les désavantager lors de l'attribution des places.

Accès et niveau socioéconomique

- 60 % des parents interrogés ont une place dans un mode d'accueil au moment du questionnaire de fin.
- Cet accès est socioéconomiquement biaisé : 40 % des parents issus de milieux défavorisés ont une place au moment du questionnaire, comparé à 70 % pour les familles plus favorisées. 40 % des mères nées à l'étranger ont une place, tous niveaux de diplôme confondus, contre 70 % pour les mères nées en France. Parmi les mères inactives, 20 % ont une place, comparé à 80 % des mères actives.

Barrières informationnelles

- Les familles issues de milieux socioéconomiques défavorisés, et celles dont la mère est née à l'étranger sont significativement moins informées sur le système des modes d'accueil formels que leurs pairs plus favorisés.
- Un dernier effet est à noter : les parents n'ayant jamais utilisé un mode d'accueil ont une probabilité moins grande de déposer une demande de place dans un mode d'accueil formel et d'accéder ensuite à une place.

Synthèse des résultats expérimentaux sur les barrières d'accès à une place d'accueil

- Au global, l'accompagnement administratif personnalisé (T2) augmente de six points la probabilité que les familles aient déposé au moins une demande de place au moment du questionnaire final. On n'observe aucun effet visible pour une simple amélioration de l'information donnée aux parents (T1).
- Au global, ni l'information, ni l'accompagnement n'augmentent la probabilité d'accéder à une place.

- On observe une forte hétérogénéité de l'efficacité du traitement sur la probabilité que les familles aient déposé au moins une demande en fonction de leur origine socio-économique. L'accompagnement augmente de 10 points cette probabilité quand la mère a un niveau de diplôme égal ou inférieur au baccalauréat, 7 points quand elle n'est pas née en France et 12 points quand elle est à la fois née à l'étranger et peu diplômée. Aucun effet significatif n'est observé pour une simple amélioration de l'information. Quand la mère est à la fois née à l'étranger et peu diplômée, l'information augmente de 8 points la probabilité qu'elle dépose une demande, mais l'effet n'est pas significatif.
- On observe une forte hétérogénéité de l'efficacité du traitement sur la probabilité que les familles accèdent à une place en fonction de leur origine socio-économique. L'accompagnement augmente de 7 points cette probabilité quand la mère a un niveau de diplôme égal ou inférieur au baccalauréat, 8 points quand elle n'est pas née en France et 14 points quand elle est à la fois née à l'étranger et peu diplômée. L'effet d'une meilleure information n'est significatif que lorsque la mère est à la fois née à l'étranger et peu diplômée : dans ce cas l'apport de simples informations augmente de 16 points la probabilité d'obtenir une place.
- On observe aussi une forte hétérogénéité du traitement selon que les parents avaient déjà eu accès ou non à un mode d'accueil auparavant : l'accompagnement augmente de 10,5 points la probabilité que les familles qui n'avaient jamais eu accès à un mode d'accueil déposent une demande et de 7,5 points la probabilité qu'elles accèdent à une place. Cet effet est particulièrement fort chez les mères peu diplômées (12,8 points en plus de déposer une demande et 11 points supplémentaires d'accéder à une place) et chez les mères qui ne sont pas nées en France (13,5 points en plus de déposer une demande, et 12,5 points supplémentaires d'accéder à une place).
- L'effet sur l'accès à une place d'accueil est plus important lorsque les mères sont peu diplômées et pour celles qui sont nées à l'étranger lorsque le taux de couverture du territoire en modes d'accueil formel est bas. Dans les zones ayant un plus faible taux de couverture, l'accompagnement augmente de presque 13 points la probabilité que les mères peu diplômées accèdent à une place¹⁸³ et de presque 14 points celle des mères nées à l'étranger.

¹⁸³ L'amélioration de l'information semble augmenter de neuf points cette probabilité, mais l'effet n'est pas significatif.

Annexe n° 2 : sondage réalisé auprès des familles par l'institut CSA

Le sondage réalisé par l'institut CSA pour le compte de la Cour des comptes visait à connaître l'opinion des familles sur la durée des congés de maternité, de paternité et parental, leur niveau d'information sur les modes d'accueil des jeunes enfants, leur perception des attributions de places en crèche, leur connaissance des modes d'accueil alternatifs, les conditions de reprise du travail après la naissance, leur pratique du télétravail. La méthodologie du sondage et les résultats sont présentés ci-après.

Méthodologie

Mode de recueil : questionnaire auto-administré en ligne

Dates de terrain : 15-29 décembre 2023

Cible interrogée

Échantillon de 1 006 parents d'au moins un enfant âgé de moins de trois ans (né à partir de 2021), dont 557 parents d'au moins un enfant né en 2022 ou en 2023.

Cet échantillon de 1006 parents est représentatif de la population réelle de parents d'enfants âgés de moins de trois ans, selon le sexe, l'âge, la catégorie socio-professionnelle et la région d'habitation.

I. La réévaluation de l'indemnisation du congé parental ou la prolongation du congé de maternité ou de paternité : des solutions qui plaisent aux jeunes parents

La plupart des parents interrogés souhaiteraient bénéficier d'un congé de maternité ou de paternité plus long (85 %) de deux à six mois supplémentaires (55 %), une durée d'autant plus demandée par les femmes (78 %).

La prolongation de ce congé serait une mesure incitative à un nouveau projet de naissance pour 58 % des parents, surtout auprès des jeunes parents n'ayant qu'un seul enfant à charge (70 %).

Le sondage a également porté sur l'indemnisation de la garde parentale. Il a été effectué auprès des parents interrogés déclarant ne pas être actuellement en congé parental.

Quatre montants d'indemnisation ont été testés :

- deux en valeur absolue : 600 € ou 1 000 € ;

- deux en pourcentage (50 % ou 70 %) du salaire mensuel net. Ces seuils ont été uniquement testés auprès des répondants ayant un revenu mensuel net supérieur à 1 401 €.

53 % des parents interrogés qui ne sont actuellement pas en congé parental, en aurait pris un s'il était rémunéré à hauteur de 600 € par mois ; 50 % de ceux qui refuseraient de prendre un congé parental avec une allocation de 600 € par mois l'accepteraient si celle-ci passait à 1 000 € par mois.

Auprès des parents gagnant plus que le Smic, la perspective d'une indemnisation de la garde parentale à hauteur de 50 % de leur salaire mensuel net attire nettement plus (67 %). C'est également le cas (68 %) de ceux qui refuseraient l'indemnisation à hauteur de 50 % de leur salaire mensuel net, si celle-ci passait à 70 %.

Une meilleure rémunération de la garde parentale inciterait 62 % des parents à avoir un autre enfant, les jeunes pères ayant actuellement un seul enfant à charge étant les plus favorables.

Cependant, le congé parental est perçu par 41 % des parents comme portant préjudice à la carrière professionnelle.

II. Des parents globalement bien informés au sujet des différents modes d'accueil et de garde

61 % parents s'estiment plutôt bien informés pour comprendre les différents modes d'accueil et de garde, un peu moins au sujet de leurs coûts, notamment sur le reste à charge (51 %).

Auprès du public averti, le site Internet *monenfant.fr*, géré par la Cnaf, a été le plus utile pour trouver les informations (54 %), suivi du bouche à oreille (32 %).

III. Globalement, les demandes d'inscription pour obtenir une place en structure d'accueil sont assez circonscrites mais concluantes

Dans les trois quarts des cas (76 %), au moins une demande d'inscription est effectuée auprès d'une structure d'accueil. Ces demandes d'inscription aboutissent positivement dans 62 % des cas.

Dans le cas où la demande d'inscription se solde par un échec, les motifs de refus ne sont pas compris par 53 % des parents concernés.

En parallèle de la demande d'inscription classique, la moitié des parents concernés a entamé d'autres démarches (48 %). Ces démarches complémentaires se sont révélées fructueuses pour obtenir une place d'accueil (70 %).

IV. Les haltes-garderies et les lieux d'accueil enfants-parents : des structures qui attirent mais qui manquent de visibilité ou d'implantation

On note une bonne connaissance des structures d'accueil alternatives, notamment les haltes-garderies (64 %) et un intérêt certain des jeunes parents pour ces structures (61 %).

61 % des familles résidant dans des communes rurales n'ont pas de halte-garderie ni de lieu d'accueil enfants-parents à proximité de leur domicile.

Les parents connaissant ces structures sont une petite majorité (53 %) à y amener régulièrement leurs enfants, au moins une fois par semaine.

Les parents ne fréquentant pas les haltes-garderies ni les lieux d'accueil enfants-parents n'en voient pas l'utilité (46 %) ou n'y recourent pas par manque de places (29 %).

V. Pour assurer la transition avec la reprise du travail, la prise de congés supplémentaires est presque une nécessité

Les 25 jours de congé de paternité ont pour la plupart été pris dans leur intégralité (67 %) et durant le congé de maternité (65 % entièrement, 26 % partiellement).

Pour assurer la transition entre la reprise du travail et l'accueil au sein de la structure de garde de l'enfant, un parent sur deux (50 %) a dû prendre des congés complémentaires, essentiellement en posant des congés payés, des jours de RTT ou sur le compte épargne-temps (50 %), ou un congé parental à temps plein (36 %) en grande majorité pour une durée inférieure à six mois (86 %).

VI. Le télétravail, une possibilité d'être plus souvent avec ses enfants

La pratique du télétravail est plutôt répandue auprès de la cible des jeunes parents (41 %). Pour les parents télétravailleurs, cette flexibilité du travail est l'occasion d'adapter les horaires d'accueil de leurs enfants en les faisant garder moins longtemps (55 %).

Par choix, les trois quarts des parents télétravailleurs jonglent entre travail à distance et garde de leurs enfants (74 %).

Annexe n° 3 : sondage réalisé auprès des chefs d'entreprise par l'institut Ipsos

Le sondage réalisé par l'institut Ipsos le compte de la Cour des comptes visait à connaître l'opinion des chefs d'entreprise sur la réservation de berceaux pour le compte de leurs salariés, leurs pratiques actuelles de compléments de salaires pendant les congés familiaux, leur pratique en matière d'horaires atypiques, les conséquences d'une prolongation éventuelle des congés parentaux et d'une éventuelle indemnisation complémentaire de la garde parentale en cas de réduction ou d'interruption de l'activité professionnelle.

Méthodologie

Dates de terrain : du 26 décembre 2023 au 13 janvier 2024.

Échantillon interrogé par téléphone.

Échantillon

1 001 dirigeants d'entreprises d'au moins un salarié dans les secteurs privé et associatif.

Les entreprises avec un nombre élevé de salariés ont été surreprésentées dans l'échantillon interrogé afin d'être en mesure d'analyser les résultats par taille d'entreprise. En effet, par exemple, les entreprises de 250 salariés et plus représentent une faible part de l'ensemble des entreprises (moins de 1 %), mais regroupent une part importante des salariés (17 %), il est donc essentiel de pouvoir lire les résultats sur cette cible.

Le poids attribué à chaque entreprise dans le traitement statistique des résultats a été corrigé dans l'échantillon global, conformément à la répartition réelle des entreprises en fonction de leur effectif salarial. Les résultats d'ensemble sont donc bien représentatifs de la population des employeurs.

I. Un recours limité des entreprises aux solutions permettant d'accompagner les salariés dans l'accueil du jeune enfant

Le versement d'un complément de salaire pendant la durée du congé familial est une pratique minoritaire dans les entreprises de moins de 250 salariés, mais assez courante dans les grandes entreprises :

- Le versement d'un complément de salaire est plus courant pendant les congés de maternité (46 % des entreprises ayant eu au cours des cinq dernières années des salariés en congé de maternité le pratiquent) que pendant les congés de paternité (33 %) ou pendant les congés parentaux (28 %).

- Ces pratiques sont toutes minoritaires dans les entreprises de moins de 250 salariés (qui regroupent 83 % des salariés), mais le versement d'un complément de salaire pendant les congés de maternité est pratiqué par une assez large majorité des entreprises de 250 salariés et plus (68 %). Ces dernières financent également, pour la majorité d'entre elles, un complément de salaire pendant les congés de paternité (61 %) ; en revanche, elles ont moins tendance à le faire pour les congés parentaux (19 %) que la moyenne (28 %).

La réservation de berceaux est une pratique marginale, en particulier dans les entreprises de moins de 50 salariés :

- Seules 3 % des entreprises employant de jeunes parents ont réservé des berceaux pour les enfants de leurs salariés.
- 6 % des entreprises employant de jeunes parents et comptant entre 50 à 249 salariés et 11 % de celles comptant 250 salariés ou plus ont réservé des berceaux au cours des dernières années.
- Parmi les entreprises qui pratiquent la réservation de berceaux, environ la moitié n'a pas recours au crédit d'impôt famille car elle n'en connaît pas l'existence.

Les entreprises ne participent quasiment jamais aux frais de garde des enfants de leurs salariés en horaires atypiques :

- 20 % des entreprises interrogées ont des salariés travaillant en horaires atypiques (avant 7 h ou après 20 h). Dans les trois-quarts d'entre elles, une partie des salariés concernés a de jeunes enfants.
- Pour autant, moins de 1 % de ces entreprises participe aux frais de garde d'enfants des salariés concernés.

II. Des dirigeants plutôt favorables à un allongement du congé de maternité

Une courte majorité des dirigeants est favorable à l'allongement du congé de maternité de moins d'un mois (53 %) ou d'un mois (55 %). Les dirigeants de grandes entreprises le sont beaucoup plus que la moyenne.

Près de deux dirigeants sur cinq estiment qu'avec un allongement d'un mois du congé de maternité, il serait plus facile de remplacer les femmes pendant leurs congés (39 % au total et 30 % dans les entreprises de 250 salariés et plus) surtout, une majorité déclare que, dans les faits, les femmes seraient davantage remplacées pendant leur congé (62 % au total, 77 % dans les entreprises de 250 salariés et plus). Toutefois, plus d'un tiers des dirigeants (36 %) considère qu'il serait plus difficile de garantir un retour sur un emploi équivalent à la fin du congé de maternité.

Les dirigeants sont nettement moins favorables à un allongement du congé de maternité de deux à six mois (34 % des employeurs y sont favorables, 33 % dans les entreprises de 1 à 9 salariés, 36 % dans les entreprises de 250 salariés et plus).

III. Une courte majorité de dirigeants favorable au développement du congé parental et presque un sur deux prêt à participer à son indemnisation à certaines conditions

Sur l'ensemble des entreprises, 52 % des dirigeants interrogés sont favorables au développement du congé parental, par exemple en augmentant l'indemnisation de la garde parentale (15 % très favorables et 37 % plutôt favorables).

47 % des dirigeants déclarent être prêts à participer à une meilleure indemnisation de leurs salariés ayant interrompu ou réduit leur activité pour garder leur enfant, à la condition qu'ils prennent un congé parental selon des modalités favorables à l'activité de l'entreprise (temps partiel, date de retour définie à l'avance, période, durée, etc.). Cette proportion varie très peu selon la taille de l'entreprise mais descend à 43 % parmi ceux qui ont ou ont eu récemment des salariés en congé parental.

Annexe n° 4 : les principales étapes dans la construction de la politique d'accueil du jeune enfant

Une lente émergence de la politique d'accueil du jeune enfant

Même si la première crèche a été créée au milieu du XIX^{ème} siècle, les mères étaient considérées jusqu'à la deuxième guerre mondiale comme les éducatrices de leurs enfants dans leur foyer, parfois avec l'appui d'une cellule familiale élargie

Le travail des femmes et la généralisation de la famille nucléaire, avec l'éloignement géographique des grands-parents, ont imposé peu à peu le recours à des tiers pour la garde d'enfant, en privilégiant au départ l'accueil individuel, avec les « nounous », forme moderne des anciennes nourrices.

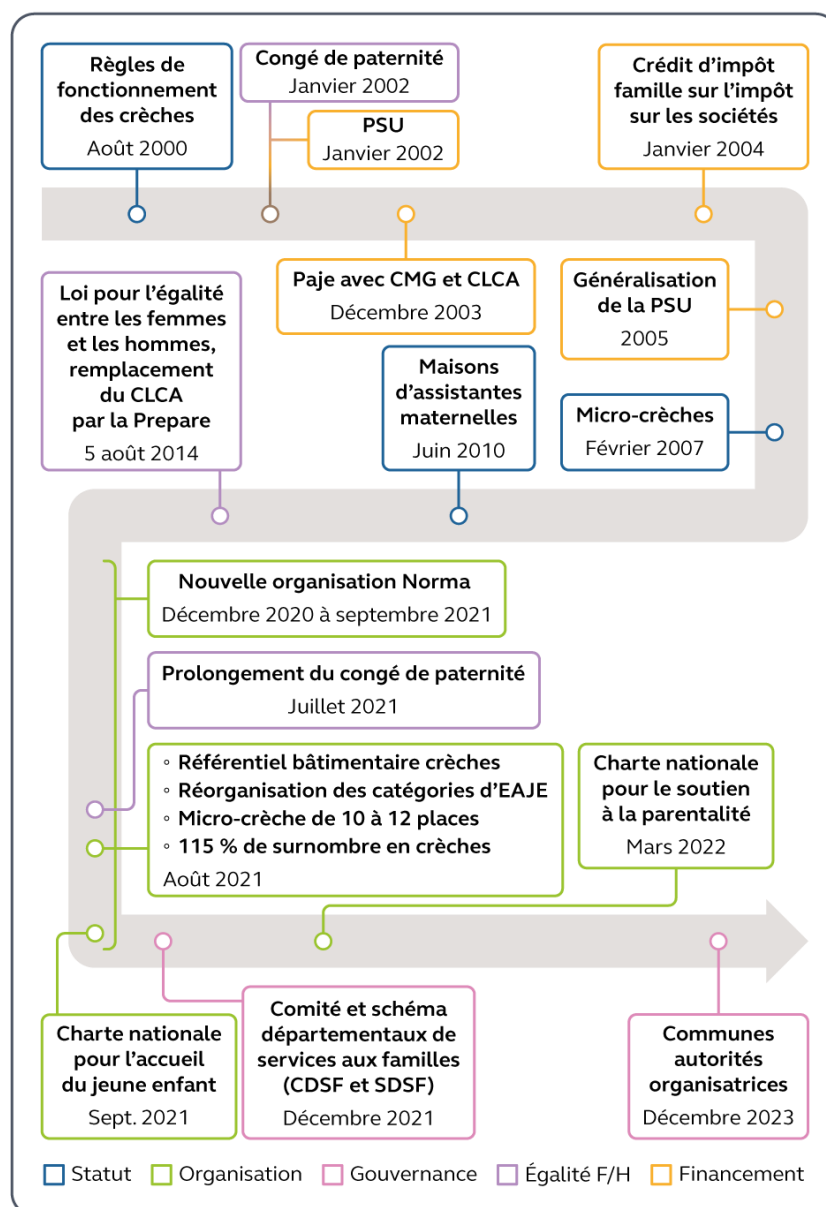
Parallèlement, de premières mesures ont été prises pour faciliter la garde par les parents, en particulier par les mères, exerçant une activité professionnelle, avec la prise en charge d'un retrait temporaire du marché du travail .

Les crèches couvraient 6 % seulement des besoins dans les années 1970 et environ 10 % en 2002. Elles se sont alors développées sous l'impulsion des communes en zone urbaine dense, partiellement sous forme associative.

Une politique active à partir du début des années 2000

Au début des années 2000, la politique d'accueil du jeune enfant est devenue plus active et multiforme. En 2002, 74 % de la garde principale des enfants de moins de trois ans était assurée par les parents ou par le biais de modes informels et 26 % seulement par un accueil formel. En 2021, la part de l'accueil formel a quasiment doublé à 49 %.

Schéma n° 3 : principales mesures normatives relatives à l'accueil du jeune enfant à partir de 2000



Source : Cour des comptes

Les textes fondant les objectifs de la politique d'accueil du jeune enfant

Le *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale-Famille (Repss-Famille)* publié en 2024 présente quatre objectifs pour la branche famille, qui impliquent en partie l'accueil du jeune enfant : contribuer à la compensation financière des charges des familles et accompagner tous les parents ; aider davantage les familles vulnérables ; favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ; garantir la pérennité financière de la branche famille à moyen et long terme. L'objectif n° 3 sur la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle se décline en cinq sous-objectifs directement liés à l'accueil du jeune enfant : augmenter le taux d'occupation des établissements d'accueil du jeune enfant ; développer l'offre en accueil collectif ; réduire les inégalités territoriales en matière d'accueil du jeune enfant ; limiter le taux d'effort et le reste à charge des familles ayant un mode d'accueil formel ; contribuer à la hausse de l'emploi des femmes.

Les objectifs découlent de lois successives. Celle du 12 juillet 1977 instituant le congé parental d'éducation répond à un objectif de limitation de la demande de modes d'accueil formel, confirmé par celle du 25 juillet 1994 sur l'indemnisation de la garde parentale. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, qui a regroupé les prestations d'accueil du jeune enfant, élargit la gamme des prestations à la garde parentale et aux accueils individuels et collectifs. L'exposé des motifs de la loi du 5 août 2014 pour l'égalité entre les femmes et les hommes soutient l'objectif d'augmenter le taux d'emploi des femmes. L'exposé des motifs et le texte-même de l'ordonnance du 13 mai 2021 sur les services aux familles mettent l'accent sur l'objectif de rendre des services aux familles, principalement aux parents, et sur l'attention à porter au bien-être des enfants.

Des textes réglementaires ont précisé, voire complété, ces objectifs, tel le décret dit « Morano » du 7 juin 2010 élargissant la gamme des structures d'accueil collectif, qui privilégie la politique de l'offre de places ou l'arrêté du 23 septembre 2021 créant la charte nationale pour l'accueil du jeune enfant, qui insiste sur le développement de l'enfant.

Le conseil européen de Barcelone en 2002 s'est fixé pour objectif d'éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail, notamment en mettant en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour au moins un tiers des enfants âgés de moins de trois ans. Une recommandation du Conseil des ministres chargés des affaires sociales, au caractère non contraignant, adoptée le 8 décembre 2022, a porté la cible à 45 % pour 2030 avec pour objectifs la participation des femmes au marché du travail (avec un temps d'accueil des enfants d'au moins 25 heures par

semaine), mais aussi le développement de l'enfant et la lutte contre l'exclusion sociale (en veillant à combler l'écart d'accueil des enfants « exclus » par rapport aux autres notamment).

Les conventions d'objectifs et de gestion quinquennales entre l'État et la Cnaf précisent certains objectifs, de façon récurrente de développement de places de crèches, ou, dans la convention d'objectifs et de gestion 2023-2027, de renforcement de l'attractivité des métiers de la petite enfance. Les instances de la Cnaf ajustent ces objectifs comme, en 2014, la solvabilité des familles vulnérables en leur faisant payer le juste prix dans les crèches, ou, en 2018, l'appel à la contribution des familles plus aisées à l'équilibre de la branche famille en augmentant leurs restes à charge dans les crèches financées par la prestation de service unique.

Enfin, des déclarations des autorités publiques donnent des indications sur ces objectifs, comme celles du Président de la République du 16 janvier 2024 sur le « réarmement démographique ». L'approbation publique de certains rapports, comme celui des 1 000 premiers jours en septembre 2021, ceux du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge en 2018 ou 2023 et celui de l'Inspection générale des affaires sociales intitulé *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*, publié en avril 2023, confirme également l'importance de la qualité d'accueil comme objectif.

Le service public de la petite enfance

Préfiguré par l'installation d'un comité de filière « petite enfance »¹⁸⁴ en novembre 2021 et engagé par la saisine du Conseil économique, social et environnemental au printemps 2022, le projet de service public de la petite enfance a été lancé en juillet 2022, avec divers volets : financier avec la convention d'objectifs et de gestion de la Cnaf, sur la qualité d'accueil avec une mission confiée à l'Inspection générale des affaires sociales et une mission sur le contrôle de la qualité, sur l'attractivité des métiers autour du comité de filière, sur la gouvernance locale avec les articles 17 et 18 de la loi du 18 décembre 2023 sur le plein emploi.

¹⁸⁴ Il est chargé de proposer des réponses aux besoins de professionnels, dans tous les métiers de la petite enfance, en examinant les caractéristiques de la pénurie de personnel, les éléments de rémunération de ces professionnels, leur parcours de carrière, la qualité de vie au travail, de la formation. Il regroupe les représentants d'environ 35 organisations syndicales, patronales et de collectivités locales et d'associations professionnelles et familiales.

Lors de son discours de politique générale prononcé en juillet 2022, la Première ministre avait annoncé un projet de service public de la petite enfance, ainsi que la création de 200 000 places de crèches d'ici 2030. Outre la compétence obligatoire d'autorité organisatrice dévolue au bloc communal, le service public de la petite enfance comporte quatre dimensions :

- informer, orienter et accompagner les parents ;
- développer et diversifier les solutions d'accueil ;
- financer les places en agissant sur les restes à charge des collectivités et des familles (cf. convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 de la Cnaf) ;
- accompagner et contrôler la qualité de l'offre (cf. plan d'action ministériel du 1^{er} juin 2023 avec l'élaboration d'un référentiel national et la coordination des contrôles prévues par l'article 18 de la loi 18 décembre 2023 pour le plein emploi précitée).

Dans le rapport issu des travaux du Conseil national de la refondation présenté le 1^{er} juin 2023, l'ambition du service public de la petite enfance est ainsi rappelée : « *permettre à chaque famille de disposer d'une place d'accueil de qualité pour son jeune enfant, de son choix, partout sur le territoire, à un coût raisonnable* », avec cinq enjeux : lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes, lutte contre les inégalités de destin dès le premier âge, société du plein emploi, aménagement du territoire, soutien à la natalité. Les préconisations du rapport sont les suivantes : remédier à la pénurie des professionnels de la petite enfance, un prérequis ; clarifier la gouvernance nationale et locale ; garantir une qualité d'accueil équivalente entre les différents modes d'accueil et replacer les besoins du jeune enfant au cœur des pratiques ; dégager du foncier, renforcer le soutien financier et en ingénierie pour le développement de nouvelles places d'accueil ; améliorer l'information et l'orientation des familles et accompagner les parents sans solution ; résoudre les inégalités sociales et territoriales ; fluidifier les parcours d'accueil, notamment en réformant le congé parental.

La convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 de la branche famille

Signée avec l'État le 10 juillet 2023, la convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 de la Cnaf présente la mise en place du service public de la petite enfance comme une ambition pour :

- informer les parents (cible de 100 % des communes de plus de 10 000 habitants couvertes par un relais petite enfance en 2025 contre 90 % en 2023, *monenfant.fr*) ;
- diversifier et augmenter l'offre d'accueil formel (cible de 30 000 places nettes en crèche entre 2023 et 2027, réforme du taux de facturation des crèches, soutien financier aux assistantes maternelles, 10^e « plan crèches », renforcement du bonus « territoire » et création du bonus « trajectoire » pour 10 000 structures en 2027) ;
- améliorer l'accessibilité financière (les enfants des familles sous le seuil de bas revenus bénéficiant d'un mode d'accueil formel passés de 22 % en 2023 à 24 % en 2027, harmonisation des restes à charge pour les familles entre le complément de libre choix du mode de garde « emploi direct » et la prestation de service unique, 1 250 crèches à vocation d'insertion professionnelle en 2027 contre 650 en 2023 avec réforme du label Avip) ;
- améliorer la qualité d'accueil (réforme des heures de « concertation » entre professionnels, financement des journées pédagogiques). L'État s'engage à définir les orientations quantitatives et qualitatives nationales en matière d'accueil du jeune enfant.

Le financement en fonctionnement, de 3,6 Md€ en 2022, est prévu à 5 Md€ en 2027 dont :

- prestation de service unique, revalorisation salariale, heures de concertation et journées pédagogiques : augmentation de 2,48 Md€ en 2022 à 3,32 Md€ en 2027,
- relais petite enfance et bonus : augmentation de 0,78 Md€ à 1,28 Md€,
- aides à l'installation des assistantes maternelles et maisons d'assistantes maternelles : augmentation de 3,6 M€ à 13,4 M€. Les aides à l'investissement passent de 299 M€ en 2022 à 430 M€ en 2027.

Annexe n° 5 : les différentes formules d'accueil et de garde

34 formules sont proposées aux parents pour garder leur enfant.

**Tableau n° 5 : modes d'accueil et de garde des enfants
âgés de moins de trois ans**

	Caractéristiques techniques	Responsable de l'activité**	Gestionnaire	Financement	Places en 2021
<i>Assistantes maternelles</i>	Total				696 000
	Domicile	Assistantes maternelles	Assistantes maternelles	CMG emploi direct	650 000
	Maison d'assistantes maternelles (MAM)	Assistantes maternelles	Assistantes maternelles	CMG emploi direct	46 000 ¹⁸⁵
<i>EAJE</i>	Total				493 000
	Crèche familiale	Crèche familiale	Crèche familiale	PSU	23 000
		Crèche familiale	Crèche familiale	CMG-Paje	3 000
	Crèches collectives et multi-accueil***	Commune ou EPCI ou département*	Responsable de l'activité	PSU	241 500 ¹⁸⁶
			DSP ou marchés (entreprises ou associations)*****	PSU	45 000 ¹⁸⁷
		Associations	Responsable de l'activité	PSU	50 000
			Associations en délégation (dont DSP)	PSU	25 000

¹⁸⁵ Selon la Cnaf, en 2022, une maison d'assistantes maternelles propose 12 places en moyenne. Compte tenu de la part d'enfants de moins de trois ans (95 %), le nombre moyen de places proposées en maison d'assistantes maternelles peut être arrondi à 11,5, soit 46 000 pour 4 029 maisons d'assistantes maternelles fin 2021.

¹⁸⁶ Hors délégations de service public et 3 500 micro-crèches déduites.

¹⁸⁷ Délégations de service public et marchés publics : estimation de 20 000 places en délégation de service public aux entreprises de crèches; estimation un peu plus élevée pour les associations, soit 45 000 au total. (En 2013, selon la Cnaf, 43 % des délégations de service public et des marchés publics) bénéficiaient à des entreprises de crèches.

	Caractéristiques techniques	Responsable de l'activité**	Gestionnaire	Financement	Places en 2021
		Crèches parentales	Responsable de l'activité	PSU	3 500
		CAF, EPA, Organismes mutualistes	Responsable de l'activité	PSU	17 500
			DSP	PSU	800 ¹⁸⁸
		Entreprises de crèches (ou communes si DSP)	Responsable de l'activité	PSU	37 000
			Entreprises de crèches en DSP	PSU	20 000
	Micro-crèche***	Commune ou EPCI ou département*	Responsable de l'activité	PSU	3 000
		Associations	Responsable de l'activité	PSU	3 000
				Paje-CMG Structure	17 000
		Crèche parentale	Responsable de l'activité	PSU	600
		Entreprises de crèches (ou communes si DSP)	Responsable de l'activité	Paje-CMG Structure	51 000
			Entreprises de crèches en DSP	PSU	1 500 ¹⁸⁹
	Dont halte-garderie	Responsable de l'activité	Responsable de l'activité	PSU	12 000
	Dont jardin d'enfants	Responsable de l'activité	Responsable de l'activité	PSU	8 000
	Dont accueil flexible (crèches éphémères, etc.)	Responsable de l'activité	Responsable de l'activité	PSU	ND

¹⁸⁸ Principalement les caisses d'allocations familiales.

¹⁸⁹ En extrapolant les chiffres transmis par plusieurs fédérations d'entreprises privées de crèches.

École élémentaire	Classes normales			Gratuité	73 800 ¹⁹⁰
	Classes de très petites sections				
	Total				45 000
Garde à domicile****	Garde simple	Parent	Parent	CMG emploi direct	3 500
		Mandataire	Mandataire	CMG emploi direct	350
		Prestataire	Prestataire	CMG Structure	3 150
	Garde partagée	Parent	Parent	CMG emploi direct	25 000
		Mandataire	Mandataire Prestataire	CMG emploi direct	3 000
		Prestataire		CMG Structure	10 000
Garde parentale	Parent ne remplissant pas les conditions de l'indemnisation			Sans aide	638 000
	Parent remplissant les conditions de l'indemnisation			Prepave	255 000

* Seuls les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne possèdent encore des crèches départementales.

** Le propriétaire est ici entendu comme le bénéficiaire de l'autorisation d'activité d'ouverture de la crèche. Généralement, il gère en régie sauf délégation de service public de la part des collectivités territoriales ou de la CAF.

*** Décret du 1^{er} octobre 2021.

**** Estimation Fesp et Dares (Les services à la personne en 2018).

***** Doublet avec les lignes DSP des entreprises de crèches et des associations.

Note : les situations marginales comme les crèches internes à une entreprise ou les micro-crèches de CAF ou les micro-crèches Paje des communes n'ont pas été répertoriées en tant que telles.

Source : Cour des comptes à partir des données Cnaf, Drees, Onape, FFEC, Fesp, Remi

¹⁹⁰ Le ministère chargé de l'éducation nationale ne comptabilise pas le nombre de classes et de places en très petite section. La part des enfants admis en très petite section parmi les enfants scolarisés de moins de trois ans varie fortement d'un département à l'autre : deux tiers dans les Bouches-du-Rhône, moins de 10 % en Vendée.

Annexe n° 6 : comparaison des dispositifs d'accueil du jeune enfant dans plusieurs pays européens

Outre le modèle du « libre choix », caractéristique de la France et de la Belgique, la littérature relève trois types de dispositifs d'accueil du jeune enfant, avec pour chacun une forte cohérence très dépendante des traditions sociologiques et administratives locales.

Malgré l'impossibilité de transposer un modèle d'un pays à l'autre, des caractéristiques de plusieurs dispositifs étrangers méritent de nourrir la réflexion sur la situation française.

Les modèles nordique et germanique

Des dynamiques démographiques divergentes conduisant à un rapprochement des taux de fécondité

Depuis le début des années 2010, les pays nordiques de l'échantillon étudié (Danemark, Suède et Finlande) se caractérisent par une chute de leur indice conjoncturel de fécondité¹⁹¹, plus accentuée que la moyenne des pays de l'Union européenne et particulièrement brutale concernant la Finlande. Pour autant, le Danemark et la Suède conservent un indice conjoncturel de fécondité relativement élevé en se positionnant respectivement en 4^e et 5^e positions des pays de l'Union européenne (1,68 et 1,67 enfant par femme en 2020, contre 1,87 et 1,98 en 2010¹⁹²).

À l'inverse, l'Allemagne a connu depuis 2006 une lente augmentation de son taux de fécondité, s'élevant à 1,53 enfant par femme en 2020 contre 1,39 en 2010.

Un niveau élevé de dépenses publiques pour l'accueil du jeune enfant dans les pays nordiques, un effet de rattrapage en Allemagne

Les trois pays nordiques se caractérisent par un effort budgétaire important, la Suède et le Danemark étant les deux pays de l'OCDE dont la part du PIB affectée à l'accueil des enfants jusqu'à trois ans est la plus élevée (1 % et 0,8 % en 2019) tandis que la Finlande se situe en 7^e position (0,5 % du PIB) sur 23 pays.

¹⁹¹ Selon l'Insee, l'indice conjoncturel de fécondité mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, en prenant pour hypothèse que les taux de fécondité observés l'année considérée et à chaque âge demeurent inchangés.

¹⁹² Eurostat (DEMO_FIND), base de données sur l'indicateur conjoncturel de fécondité, mise à jour le 20 juin 2023.

Dans une dynamique de rattrapage vis-à-vis des pays nordiques, l'Allemagne a doublé la part de son PIB affectée à l'accueil des enfants de moins de cinq ans entre 2008 et 2019 (passant de 0,37 % à 0,75 %). Néanmoins, concernant les enfants jusqu'à trois ans, les dépenses publiques restent, en proportion, nettement moins importantes en Allemagne (0,2 % du PIB) que dans les pays nordiques.

Un taux de recours à l'accueil collectif élevé, favorisé par l'existence d'un droit opposable

Les modèles nordique et germanique se caractérisent par une offre limitée avant l'âge d'un ou deux ans mais marquée par un fort taux de recours à l'accueil formel une fois ces âges révolus, un droit opposable à une place d'accueil et une prédominance de l'accueil en crèche au sein de l'offre d'accueil et de garde formel.

Le taux de recours aux modes d'accueil formel pour les enfants de moins de trois ans a largement progressé en Allemagne depuis 2006, année où, selon Eurostat, il s'établissait à 13,6 % contre 34,4 % en 2021.

Ce recours élevé à l'offre d'accueil à partir d'un an s'explique notamment par l'existence d'un droit opposable à une place d'accueil applicable à partir d'un certain âge seulement : 6 mois au Danemark, 9 mois en Finlande et 12 mois en Allemagne et en Suède. Ce droit est soit prévu pour un accueil à temps plein et sans condition comme au Danemark ou en Finlande, soit composé, à l'image de l'Allemagne et de la Suède, d'un droit « socle » (accordé à temps partiel, sans condition) et d'un droit « étendu » (à temps plein et fonction de la situation familiale). Le droit opposable n'implique pas nécessairement une place en accueil collectif et peut être garanti si une place en accueil individuel est proposée. Plusieurs mesures compensatoires existent lorsque les communes, responsables de l'effectivité du droit, ne sont pas en mesure de proposer une place : prise en charge des dépenses engagées par les parents pour une place dans un mode d'accueil privé, versement d'une subvention au parent contraint de garder son enfant, etc.

La dynamique de rattrapage de l'Allemagne en matière d'accueil du jeune enfant a été en grande partie rendue possible grâce à la mise en place de ce droit opposable. L'effet de ce droit en Finlande a été surtout visible pour le taux de couverture des enfants de plus de deux ans (+ 15 points entre 2000 et 2019).

Enfin, l'accueil collectif constitue le principal mode d'accueil dans ce modèle, sans qu'une césure entre un et six ans soit souvent opérée au sein des structures (système dit « intégré »).

Dans le même temps, la proportion d'enfants bénéficiant d'une place en accueil individuel, par conséquent relativement faible, est en recul ou en stagnation (en Suède où environ 2 % des enfants ont une place en accueil individuel).

L'Espagne

Une fécondité à un niveau structurellement bas depuis trois décennies

L'Espagne présente le taux de fécondité le plus faible de l'Union européenne (1,19 enfant par femme en 2020) après Malte, l'indice conjoncturel de fécondité y étant en baisse constante depuis 2016.

De faibles dépenses publiques, une offre d'accueil du jeune enfant centrée sur le temps partiel

La faible fécondité espagnole se double d'une part presque nulle du PIB affectée à l'accueil des enfants de moins de trois ans (0,02 %). Ces faibles dépenses s'expliquent notamment par l'importance des établissements d'accueil privés, l'absence d'aides à l'accueil individuel et l'absence de rémunération jusqu'en 2023 du congé parental.

Malgré ces faibles dépenses publiques en matière d'accueil du jeune enfant, l'Espagne présente un taux relativement élevé de recours aux modes d'accueil formel. Ce taux s'élevait à 55,3 % en 2021 selon Eurostat, contre 36,2 % en moyenne dans l'Union européenne la même année. L'Espagne se démarque par l'importance prise par l'accueil à temps partiel puisque 30 % des enfants du pays fréquentent un mode d'accueil moins de 30 heures par semaine. Parallèlement au recours accru aux modes d'accueil formel, le taux d'emploi des femmes espagnoles a augmenté de sept points depuis 2013 (57,9 % en 2021).

Une offre marquée par l'importance des structures privées

Le faible niveau de dépenses publiques dans la politique d'accueil et le taux élevé de recours à l'accueil formel s'expliquent en partie par la part significative qu'occupent les structures privées au sein de l'offre d'accueil. Sur les 389 000 enfants de moins de trois ans inscrits en crèches en 2021 (soit environ 35,8 % des enfants de moins de trois ans), 48,5 % étaient inscrits dans des établissements privés.

Aucune aide n'est accordée ni aux structures ni aux familles, le coût d'une « mère de jour » (équivalent d'une assistante maternelle) pour les familles étant estimé entre 400 € et 500 € par mois selon les communautés autonomes. Certaines communautés prennent en charge d'autres modalités d'accueil (offre d'accueil pour les enfants de saisonniers ou de familles itinérantes en Andalousie, préscolarisation dans la Communauté valencienne, en Aragon ou en Cantabrie, etc.).

Le Royaume-Uni

Une forte diminution du taux de fécondité depuis 2012

Le Royaume-Uni se caractérise par un taux de fécondité en forte baisse depuis 2012 (- 20 %), établi à 1,53 enfant par femme en 2021 (contre 1,92 en 2012) et à un niveau désormais légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE (1,59).

Une part limitée de dépenses publiques, une offre d'accueil qui s'est développée

La politique d'accueil britannique est marquée par un niveau relativement faible de dépenses publiques et par un taux de recours aux modes d'accueil formel plutôt élevé.

Le taux de recours aux modes d'accueil formel (45,1 % en 2018) se situe au-dessus des moyennes de l'Union européenne et de l'OCDE (33,9 % et 36,1 % en 2019). Le Royaume-Uni comptait 1,54 million de places pour 3,06 millions d'enfants jusqu'à quatre ans en 2022 soit un taux de couverture théorique de 50,3 %.

La forte prédominance des opérateurs privés dans l'offre d'accueil collectif

À l'image des pays nordiques, de l'Allemagne ou de l'Espagne, les structures d'accueil collectif au Royaume-Uni offrent la majorité des places d'accueil (85,9 % en 2022) pour les enfants de moins de trois ans. Le Royaume-Uni se distingue néanmoins par l'importance du secteur privé, puisqu'environ deux tiers des places en accueil collectif sont proposés par des opérateurs privés à but lucratif et un tiers par des structures associatives. Les crèches gérées par les collectivités ou par le Gouvernement sont extrêmement minoritaires pour les enfants de moins de trois ans.

Le nombre de places proposées par les assistantes maternelles a cependant un peu moins diminué en passant d'environ 237 000 en 2012 à 170 000 en août 2022 (- 28 %), ce qui s'explique en partie par l'augmentation du nombre moyen d'enfants accueillis par une assistante maternelle (de 5,2 en 2012 à entre 6 et 7 en 2022).

Plusieurs facteurs explicatifs de la perte d'attractivité du métier sont régulièrement évoqués, tels que le poids des procédures administratives et les faibles niveaux de rémunération liés notamment au développement des heures gratuites. Or le paiement par l'État des heures gratuites, fixé à 4,88 £ par heure, ne permet pas à de nombreuses assistantes maternelles de faire face à leurs charges.

*

**

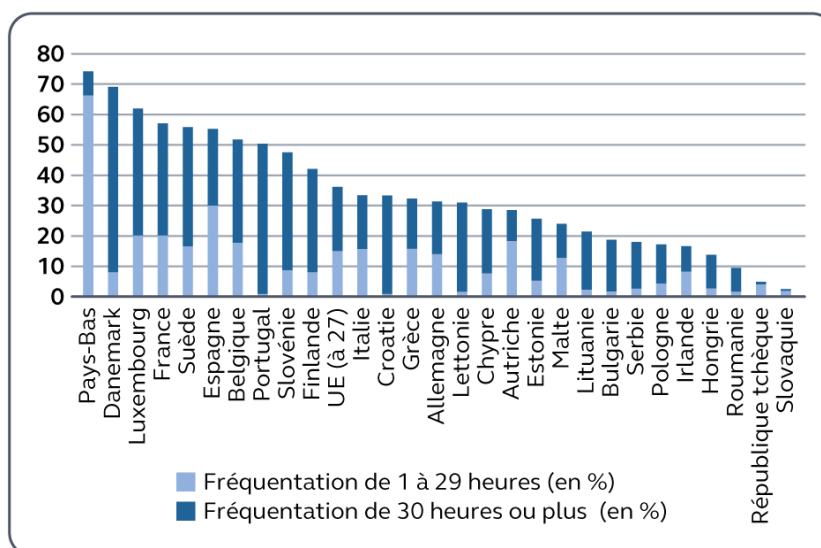
Des réformes menées à l'étranger aux orientations divergentes

L'analyse des réformes menées en matière d'accueil du jeune enfant dans les pays étudiés met en évidence une absence de consensus dans les orientations prises. Si l'Allemagne a récemment opté pour un effort important d'amélioration de la qualité de l'accueil, tout en poursuivant sa dynamique de création de places, l'Espagne s'est concentrée sur les congés de paternité et parentaux ainsi que sur l'offre quantitative (projet de créer 65 000 places de crèches entre 2021 et 2024), tandis que le Royaume-Uni a priorisé l'extension des heures gratuites d'accueil.

Le Danemark et la Suède se démarquent par une relative stabilité de leurs systèmes d'accueil, signe d'un effort quantitatif et qualitatif déjà important, alors que la Finlande est confrontée à la nécessité de redimensionner sa politique en la matière face à la baisse de sa natalité.

Aucun pays européen étudié n'a mis en place de réforme récente « d'ampleur » agissant à la fois sur la quantité, la qualité, l'information aux familles et la gouvernance de l'accueil du jeune enfant.

Graphique n° 22 : proportion d'enfants de moins de trois ans fréquentant un mode d'accueil formel, à temps partiel et à temps plein, dans les pays de l'Union européenne en 2022



Source : Eurostat

Annexe n° 7 : le financement des places d'accueil

Tableau n° 6 : évolution des financements publics pour l'accueil du jeune enfant (2014-2022)

En M€	2014	2018	2020	2021	2022	2022/2014
Accueil individuel	4 884	4 971	4 631	4 908	5 238	7,2 %
<i>CMG assistantes maternelles et garde à domicile</i>	4 810	4 880	4 532	4 795	5 102	6,1 %
Crèches	5 892	6 668	6 634	6 847	7 267	23,3 %
<i>Fonctionnement branche famille</i>	2 798	3 602	3 625	3 672	3 949	41,1 %
<i>Fonctionnement communes</i>	2 483	2 571	2 560	2 574	2 628	5,8 %
<i>Investissement branche famille</i>	341	297	269	377	506	48,4 %
<i>Investissement communes</i>	270	199	179	176	185	- 31,5 %
École préélémentaire	551	561	485	513	538	- 2,4 %
<i>État</i>	270	284	249	268	273	1,1 %
<i>Communes</i>	281	277	236	245	265	- 5,7 %
Dépenses fiscales	1 357	1 429	1 713	1 690	1 916	41,2 %
<i>Crédit d'impôt frais de garde</i>	940	984	1 053	903	1 047	+ 11,4 %
<i>Réductions et crédits emplois familiaux</i>	183	137	139	160	196	+ 7,1 %
<i>Régime impôt assistantes maternelles</i>	163	205	391	478	503	+ 208,6 %
<i>Crédit d'impôt famille (Cifam)</i>	70	103	130	150	170	+ 142,9 %
Prepave et AVPF*	2 880	1 423	1 285	1 147	1 143	- 60,3 %
Total	15 564	15 052	14 748	15 105	16 102	3,5 %

* L'assurance vieillesse des parents au foyer permet la prise en charge des cotisations retraite des parents ne travaillant pas pour assurer la garde de leur enfant.

Sources : rapports Onape et Repss famille 2024

Les dépenses fiscales au bénéfice de l'accueil du jeune enfant

Selon l'Observatoire national de la petite enfance, les dépenses fiscales au bénéfice de l'accueil des enfants de moins de trois ans approchaient 1,9 Md€ en 2022. Elles se répartissent entre quatre dispositifs bénéficiant aux parents, aux assistantes maternelles et aux entreprises.

Le crédit d'impôt pour frais de garde (1 260 M€ en 2022 au titre des enfants de moins de six ans) bénéficiant aux parents

Pour que les parents puissent bénéficier du crédit d'impôt pour frais de garde, l'enfant doit être gardé soit par une assistante maternelle agréée, soit dans un établissement d'accueil (crèche, halte-garderie, garderie scolaire, centre de loisirs, etc.).

Le crédit d'impôt est égal à 50 % des sommes versées¹⁹³, dans la limite d'un plafond de 3 500 € par enfant gardé de moins de six ans en 2023. Les modalités déclaratives ne permettent pas d'isoler le coût relatif aux seuls enfants de moins de trois ans.

Au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, le crédit d'impôt (192 M€ en 2023) et la déduction sur les cotisations sociales patronales (81 M€ en 2021) bénéficiant aux parents

Pour bénéficier du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, le service doit être effectué par un salarié employé directement ou par une association, entreprise ou un organisme déclaré. Le crédit d'impôt s'élève à 50 % des dépenses supportées dans l'année, dans la limite d'un plafond qui dépend de la situation de la famille (12 000 € pour un couple avec un enfant).

Pour la garde à domicile, les montants de crédit d'impôt sont donc supérieurs à ceux qui s'appliquent dans le cas d'un recours à une assistante maternelle, une micro-crèche Paje ou une crèche financée par la prestation de service unique en raison de plafonds plus élevés.

Les modalités déclaratives ne permettaient pas une évaluation précise de la dépense. Selon la DGFIP, au titre des revenus 2022, 72 000 foyers ont déclaré 384 M€ de frais de garde d'enfants de moins de trois ans, conduisant à une dépense fiscale de 192 M€ au plus en 2023.

¹⁹³ Les aides perçues pour la garde des enfants doivent être déduites, notamment le complément de libre choix du mode de garde et les aides versées par l'employeur.

S'y ajoute un abattement de cotisations sociales de 2 € par heure de garde à domicile d'un enfant de moins de six ans, dans la limite des cotisations sociales effectivement payées (82 M€ en 2021)¹⁹⁴.

Le régime fiscal des assistantes maternelles (605 M€ en 2022)

Le régime fiscal particulier des assistantes maternelles prend en compte des rémunérations imposables : salaires, majorations, indemnités de congés payés, d'entretien, avantages en nature en cas de repas fournis par les parents.

Le montant de ces rémunérations est réduit d'un montant égal à trois fois le Smic¹⁹⁵ horaire par jour et par enfant pour les journées comportant plus de huit heures d'accueil. En-deçà de huit heures, la déduction se fait *pro rata temporis*. Le coût de cet abattement forfaitaire a plus que doublé depuis 2016 alors que le nombre d'heures d'accueil par les assistantes maternelles a diminué.

Compte tenu des modalités déclaratives, il n'est pas possible d'isoler les abattements relevant du régime fiscal des assistantes maternelles. Un simple ordre de grandeur au titre du coût de la dépense fiscale correspondante est retenu, sans pouvoir isoler la part de la dépense fiscale portant sur l'accueil ou la garde d'un enfant de moins de trois ans.

Tableau n° 7 : coût pour les finances publiques du régime d'imposition spécifique des assistantes maternelles

<i>En M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Coût du régime d'imposition des assistantes maternelles agréées</i>	200	260	250	250	300	475	650	491	605

Source : DGFIP

L'assistante maternelle peut renoncer à l'application de ce régime dérogatoire en déclarant le seul salaire et en bénéficiant soit de la déduction forfaitaire de 10 % commune, soit de la déduction des frais réels. Ce peut être le cas la première année d'activité, compte tenu des dépenses importantes alors engagées.

¹⁹⁴ Rapport de l'Onape de 2023.

¹⁹⁵ Quatre fois le Smic en cas d'accueil d'un enfant en situation de handicap.

*Le crédit d'impôt famille bénéficiant aux entreprises
(195 M€ en 2023)*

Depuis 2004, les dépenses engagées par les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel afin de permettre à leurs salariés ayant des enfants à charge de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale ouvrent droit à un crédit d'impôt famille¹⁹⁶ correspondant à un pourcentage des dépenses éligibles engagées au cours de l'année civile en faveur de leurs salariés ayant des enfants à charge.

Ce crédit d'impôt plafonné à 500 000 € par an et par entreprise est imputé sur l'impôt dû par l'entreprise au titre de l'année au cours de laquelle elle a engagé les dépenses éligibles.

Selon le rapport de la mission d'évaluation du crédit d'impôt famille, remis au Premier ministre en novembre 2021, les entreprises bénéficiaires représentaient 1 % des entreprises en 2019 mais un million de salariés. Les très petites entreprises (TPE) et les PME sont de plus en plus nombreuses, ce qui conduit à une division par deux du nombre moyen de salariés des entreprises concernées en dix ans. Les secteurs du conseil, ingénierie, juridique et de la finance représentent la moitié des entreprises bénéficiant de ce crédit d'impôt.

¹⁹⁶ Égal à 50 % des dépenses ayant pour objet de financer la création et le fonctionnement d'établissements accueillant les enfants de moins de trois ans de leurs salariés ou des versements à des établissements accueillant ces enfants (cf. art. 244 quater F du code général des impôts).

Annexe n° 8 : les intervenants de la politique d'accueil du jeune enfant

Huit directions d'administration centrale de quatre ministères suivent l'accueil du jeune enfant.

Tableau n° 8 : organisations contribuant à la politique d'accueil du jeune enfant

Ministères	Sécurité sociale	Collectivités territoriales	Experts
Affaires sociales Direction de la sécurité sociale Direction générale de la cohésion sociale Direction générale de l'offre de soins Direction générale du travail Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques	Cnaf / CAF / Onape Mutualité sociale agricole Urssaf - Pajemploi	Régions Départements EPCI Communes	Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge CESE Universités
Collectivités Direction générale des collectivités locales			
Économie finances Direction générale des finances publiques Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes			
Éducation nationale			

Ministères	Sécurité sociale	Collectivités territoriales	Experts
Direction générale de l'enseignement scolaire			

Source : Cour des comptes

Les outils d'intervention dont disposent ces acteurs ne sont pas coordonnés. À titre d'exemple, s'agissant de la gestion des personnels du secteur, les centres de formation des personnels diplômés des établissements d'accueil du jeune enfant sont financés par les régions, les programmes pédagogiques sont définis par la direction générale de l'offre de soins du ministère chargé de la santé, la formation initiale des assistantes maternelles est financée et organisée par les départements.

En 2024, il n'existait pas de référentiels d'emploi en établissement d'accueil du jeune enfant permettant une coordination des neuf conventions collectives qui régissent les personnels de crèches et du statut de la fonction publique territoriale dont relève les personnels des crèches communales.

De même, pour les horaires définissant l'accueil atypique qui donnent droit à des rémunérations majorées des personnels ou des avantages financiers des structures d'accueil, quatre régimes coexistent¹⁹⁷.

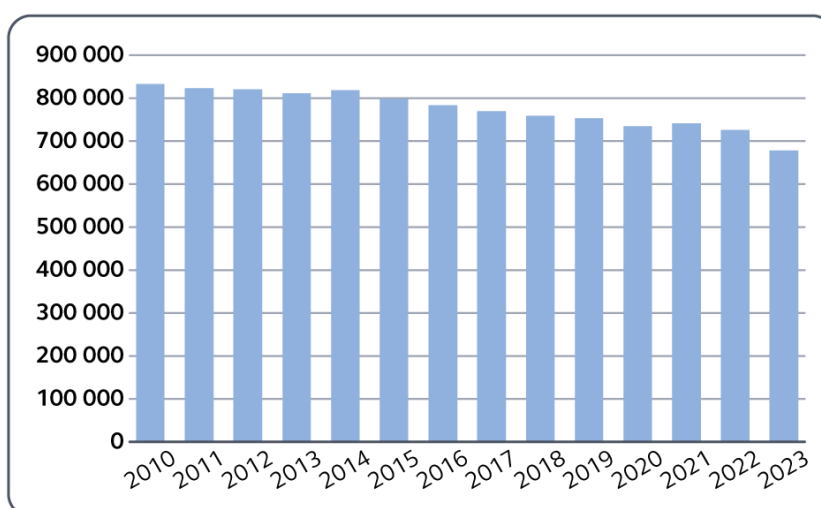
¹⁹⁷ Au titre du complément de libre choix du mode de garde (majoration horaire atypique), après 22 heures et avant 7 heures ; au titre de l'abondement « horaire atypique » de la prestation de service unique, après 22 heures et avant 6 heures ou bien plus de 10 heures d'amplitude horaire ; au titre du code du travail (articles L. 3122-1 à L. 3122-24), qui s'applique aux salariés de statut privé des crèches, le travail de nuit commence à 21 heures et se termine à 6 heures avec, à ce titre 20 % des salariés qui travaillent de nuit ou en fin de semaine ; les conventions collectives peuvent modifier cet intervalle sans sortir d'une plage de travail de 21 heures à 7 heures.

Annexe n° 9 : la natalité en France

L'indice conjoncturel de fécondité¹⁹⁸, proche de 300 enfants pour 100 femmes entre 1946 et 1966, descendu à 166 en 1993 et en 1994, remonté à 202 en 2010, ne cesse de diminuer depuis jusqu'à 164 en 2023.

L'âge moyen à la maternité est passé de 29,5 ans en 2003 à 31 ans en 2023. Le nombre de naissances, qui a atteint un sommet de 916 000 en 1971 et un point bas en 1994 à 741 000, était remonté à 833 000 en 2010 avant de descendre au niveau le plus bas d'après-guerre en 2023 à 678 000.

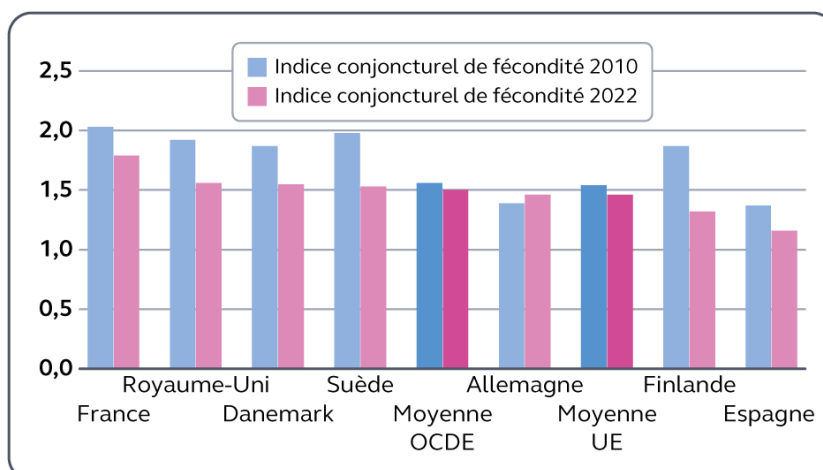
Graphique n° 23 : évolution du nombre de naissances en France (2010-2023)



Source : Insee Première n° 1978

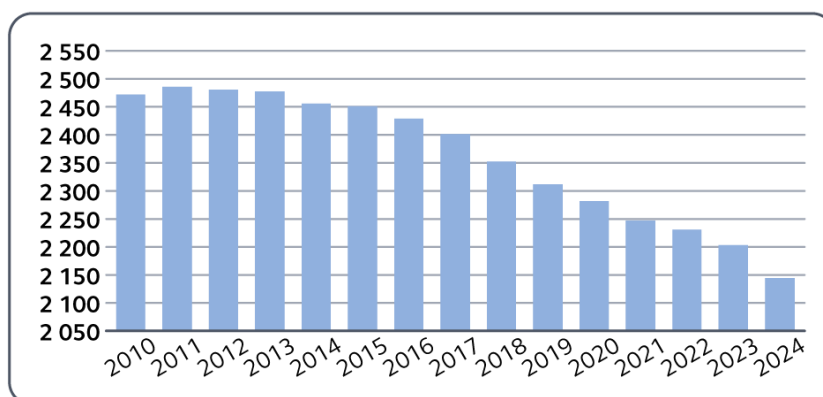
Bien qu'en recul, le taux de fécondité reste en France le plus élevé de l'Union européenne, avec une baisse enregistrée ces dernières années dans un grand nombre de pays de l'Union, à l'exception notable de l'Allemagne, dont l'indice conjoncturel de fécondité a crû entre 2010 et 2021.

¹⁹⁸ Le taux de fécondité est le rapport du nombre annuel de naissance dans un groupe à l'effectif de ce groupe. L'indice conjoncturel de fécondité (ICF) est la somme des taux de fécondité par âge (entre 15 et 50 ans) observés une année donnée. La série remontant à 1946 porte sur le champ France métropolitaine. En 2023, l'ICF était de 1,64 enfant par femme sur le champ France métropolitaine et de 1,68 sur le champ France.

Graphique n° 24 : évolution des indices conjoncturels de fécondité

Moyenne UE : Union européenne à 27 pays.
Source : données Eurostat

Compte tenu de la baisse en France de 107 000 naissances annuelles entre 2010 et 2022 (et même de 155 000 en 2023), et du nombre d'enfants de moins de trois ans, la politique d'accueil prend en charge 340 000 enfants de moins en 2024 (2 145 000) qu'en 2011 (2 485 000), nombre le plus élevé depuis 30 ans.

Graphique n° 25 : évolution du nombre de naissances cumulées sur les trois années précédentes en milliers (2010-2024)

Note de lecture : à la veille du 1^{er} janvier 2014, la France comptait dans les 36 mois précédents 2,455 millions de naissances d'enfants vivants.

Source : Insee, Démographie - Nombre de naissances vivantes - France (inclus Mayotte à partir de 2014)

Annexe n° 10 : estimation des effectifs des professionnels de la petite enfance

	2010	2014	2016	2019	2021	2022
<i>Nombre d'assistantes maternelles ayant gardé au moins un enfant de moins de trois ans (en décembre)</i>	322 400	326 200	308 900	273 600	245 000 (dont 210 000 en CMG)	236 000 dont 203 000 en CMG (196 000 en 2023 en CMG)
<i>Nombre d'enfants par assistante maternelle</i>	1,9	1,7	2,4	2,5	2,65	2,78 (2,85 en 2023)
<i>Nombre d'heures d'accueil par les assistantes maternelles (en millions)</i>	943	983	960	918	897	917 (933 en 2023)
<i>Nombre d'assistantes maternelles ayant gardé au moins un enfant de moins de trois ans en crèche familiale*</i>	14 100	15 600	14 000	9 400	9 000	8 000
<i>Nombre de professionnels en EAJE hors crèches familiales**</i>	93 000	108 000	114 000	127 000	133 000	135 000
<i>Nombre d'heures d'accueil en EAJE y compris en crèches familiales (en millions)***</i>	530	645	685	715	670	692
<i>Nombre d'enfants par place en EAJE</i>	2,6	2,4	nd	nd	2,2	1,9
<i>Nombre de salariés à domicile ayant gardé au moins un enfant de moins de trois ans</i>	53 000	53 000	55 200	59 800	57 400	58 400

	2010	2014	2016	2019	2021	2022
<i>Nombre d'heures de garde à domicile (en millions***)</i>	61	61	64	64	66	65
<i>Nombre total de professionnels gardant des enfants de moins de trois ans</i>	482 000	503 000	491 000	464 000	453 000	445 000
<i>Nombre total d'heures d'accueil des enfants de moins de trois ans (en millions)</i>	1 534	1 689	1 709	1 697	1 633	1 674

Note : pour les personnels en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE), les estimations avant 2022 sont faites à nombre d'enfants par adulte constant, en cohérence avec de faibles variations dans la réglementation du taux d'encadrement depuis 2010.

** avec l'hypothèse constante de 2,7 enfants par assistante maternelle*

*** avec l'hypothèse constante de 3,5 enfants et places par adulte*

****le volume horaire est une extrapolation du volume horaire des seules gardes à domicile directement rémunérées par les parents connues de Pajemploi ; s'y ajoutent les gardes réalisées par des prestataires. La durée de garde hebdomadaire est assez stable autour de 43 heures et le nombre de salarié par enfant également autour de 1,3.*

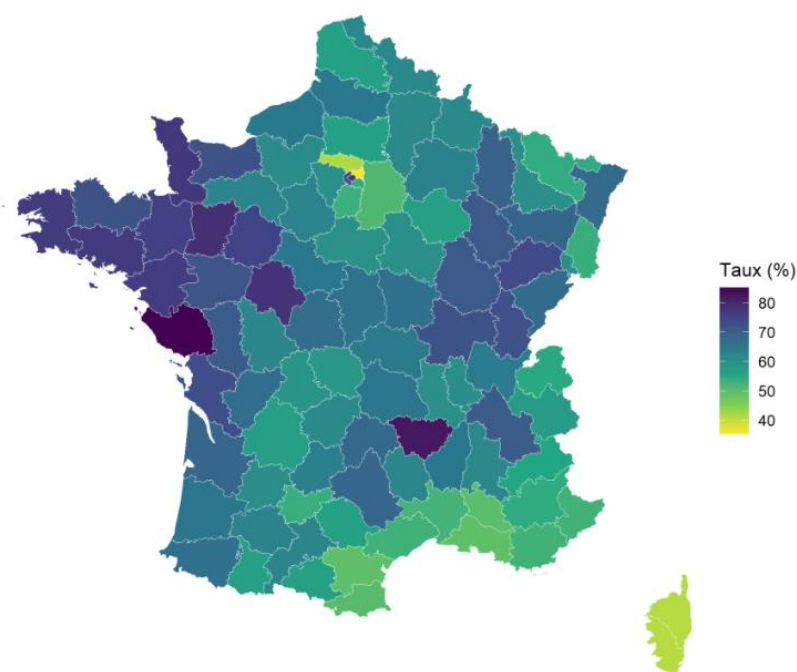
*****en estimant que le volume horaire par place des crèches financée par la PSU, connu par la Cnaf, est égal au volume horaire moyen EAJE Paje.*

Source : rapports de l'Onape, Pajemploi ; estimations Cour des comptes

Annexe n° 11 : les taux de couverture par département et selon les types de communes

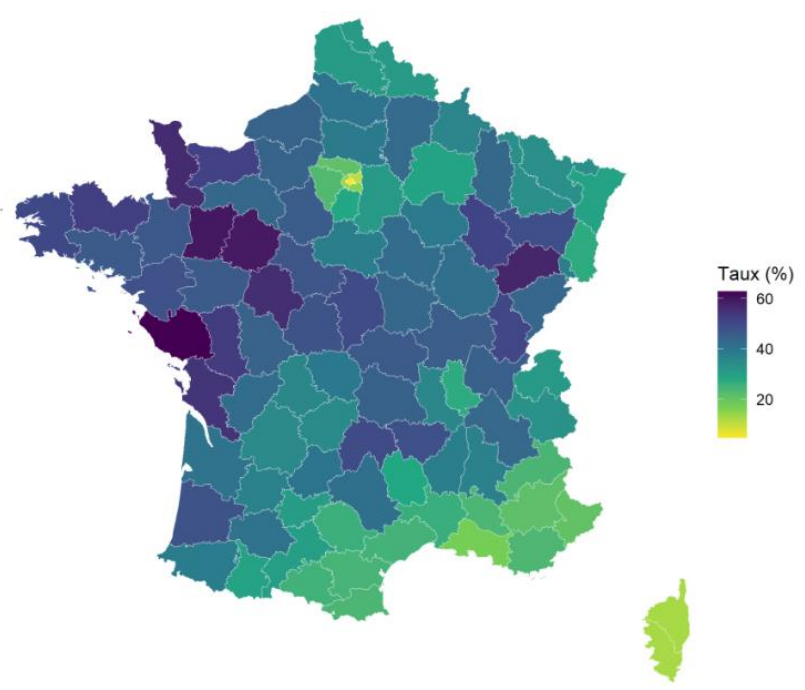
Le taux de couverture rapporte le nombre de places d'accueil formel (places en crèches et chez les assistantes maternelles à titre principal) au nombre d'enfants de moins de trois ans ; il mesure la capacité théorique de l'offre à satisfaire la demande d'accueil et de garde des familles. Comme le montrent les cartes ci-après le taux de couverture n'est pas homogène sur le territoire.

Carte n° 3 : taux de couverture global en 2022



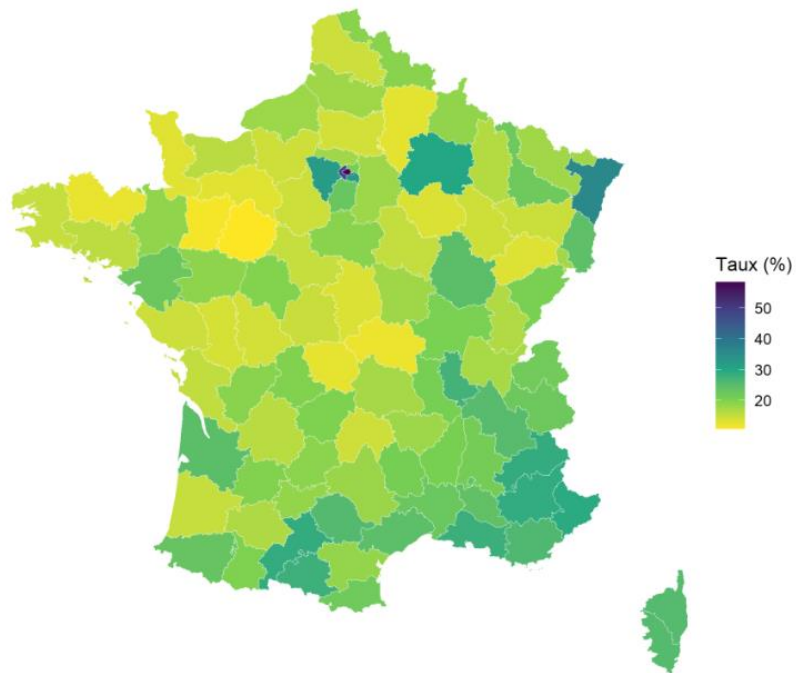
Source : Cnaf

Une partie des écarts s'explique par l'histoire locale des modes d'accueil, avec une forte et ancienne tradition de l'assistante maternelle dans les régions de l'Ouest, et, au contraire, la difficulté pour elles d'accéder à des logements grands et adaptés en zone urbaine tendue au cœur de l'Île-de-France, ou dans le Sud-Est.

Carte n° 4 : taux de couverture par des assistantes maternelles (2022)

Source : Drees

Les crèches sont les plus développées dans des zones urbaines, particulièrement en Île-de-France. Le recul du nombre d'assistantes maternelles entre 2010 et 2020 est plus élevé dans les départements de l'Ouest, à fortes parts d'assistantes maternelles que dans les départements urbains peu dotés.

Carte n° 5 : taux de couverture en accueil collectif (2022)

Source : Onape

Annexe n° 12 : les différences de réglementation applicables aux modes d'accueil

**Tableau n° 9 : capacité et taux d'encadrement relatifs aux différents
modes d'accueil**

<i>Mode d'accueil</i>	Nb max d'enfants accueillis	Nb max d'enfants avec accueil en surnombre	Nb d'enfants par professionnel encadrant	Qualification requise	Effectif professionnel minimum présent
<i>Micro-crèches</i>	≤ 12 places	14	1 pour 6 enfants de moins de 3 ans	40 % de diplômés AP, EJE, IDE, psychomotriciens, puériculteurs	2 à partir de 4 enfants accueillis
<i>Petites crèches</i>	≥ 13 places et ≤ 24 places	28			2
<i>Crèches</i>	≥ 25 places et ≤ 39 places	45			2 dont au moins 1 diplômé
<i>Grandes crèches</i>	≥ 40 places et ≤ 59 places	68			
<i>Très grandes crèches</i>	≥ 60 places	NC			
<i>Assistante maternelle</i>	≤ 4 places	≤ 4 places	1 pour 4 enfants de moins de 3 ans	Agrément – 120 h de formation initiale	1
<i>Maisons des assistantes maternelles</i>	≤ 20 places, dont 16 pour enfants de moins de 3 ans	20, dont 16 de moins de 3 ans			1
<i>Petites crèches familiales</i>	≤ 29 places	NC	1 pour 4 enfants de	NC	NC

<i>Mode d'accueil</i>	Nb max d'enfants accueillis	Nb max d'enfants avec accueil en surnombre	Nb d'enfants par professionnel encadrant	Qualification requise	Effectif professionnel minimum présent
<i>Crèches familiales</i>	≥ 30 places et ≤ 59 places		moins de 3 ans		
<i>Grandes crèches familiales</i>	≥ 60 places et ≤ 89 places				
<i>Très grandes crèches familiales</i>	≥ 90 places				
<i>Crèches parentales</i>	≤ 24 places	28	1 pour 6 enfants de moins de 3 ans (et 1 pour 15 de plus de 3 ans)	40 % de diplômés AP, EJE, IDE, psychomotriciens, puériculteurs	2, dont possiblement un parent
<i>Petits jardins d'enfants</i>	≤ 24 places	28			2
<i>Jardins d'enfants</i>	≥ 25 places et ≤ 59 places	68	1 pour 6 enfants de moins de 3 ans (et 1 pour 15 de plus de 3 ans)	40 % de diplômés AP, EJE, IDE, psychomotriciens, puériculteurs	2 dont au moins 1 diplômé
<i>Grands jardins d'enfants</i>	≥ 59 places (≤ 80 places par unité)	NR			

AP : auxiliaires de puériculture ; EJE : éducateurs de jeunes enfants ; IDE : infirmiers diplômés d'État
Source : Cour des comptes

Tableau n° 10 : appui pluridisciplinaire aux modes d'accueil

<i>Mode d'accueil</i>	Direction	Accompagnement en santé	Éducateurs de jeunes enfants	Temps d'analyse des pratiques
<i>Micro-crèches</i>	0,2 ETP référent technique + 10h d'appui par an si pas les qualifications de direction	10h/an, dont 2h/trimestre du référent santé et accueil inclusif	0	6h/an dont 2h/quadrimestre hors présence enfant
<i>Crèches collectives</i>	médecin, puér, EJE, exp de plus de 3 ans de direction, qualification ou certification pour encadrer ou diriger un étab.	référent santé et accueil inclusif : médecin, puéricultrice, infirmier		
<i>Petites crèches et crèches parentales</i>	0,5 ETP (responsable technique pour les crèches parentales)	20h/an, dont 4h/trimestre du référent santé et accueil inclusif	0,5 ETP	6h/an dont 2h/quadrimestre hors présence enfant
<i>Crèches</i>	0,75 ETP	30h/an, dont 6h/trimestre du référent santé et accueil inclusif+ 0,2 ETP IDE puér	0,75 ETP	
<i>Grandes crèches</i>	1 ETP	40h/an, dont 8h/trimestre du référent santé et accueil inclusif+ 0,3 ETP IDE puér	1 ETP	
<i>Très grandes crèches</i>	1 ETP direction et 0,75 ETP direction adjointe (médecin, puér, sage-femme, IDE, assistant de service social, éducateur spécialisé, CESF, psychomotricien,	50h/an, dont 10h/trimestre du référent santé et accueil inclusif minimum + 0,4 ETP IDE puér minimum (+ 0,1 ETP par tranche de	1 ETP + 0,5 ETP par tranche de 20 places supplémentaires	

<i>Mode d'accueil</i>	<i>Direction</i>	<i>Accompagnement en santé</i>	<i>Éducateurs de jeunes enfants</i>	<i>Temps d'analyse des pratiques</i>
	psychologue, professeur des écoles)	20 places supplémentaires)		
<i>Assistante maternelle</i>	0	relais petite enfance	relais petite enfance	6h d'analyse des pratiques par an peuvent être proposées par les départements, communes ou intercommunalités aux assistantes maternelles volontaires
<i>Maisons d'assistantes maternelles</i>	0	relais petite enfance	relais petite enfance	
<i>Crèches familiales</i>	directeur d'EAJE ou professeur des écoles avec plus de 3 ans d'expérience			
<i>Petites crèches familiales</i>	0,5 ETP	20h/an, dont 4h/trimestre du référent santé et accueil inclusif	0	
<i>Crèches familiales</i>	0,75 ETP	30h/an, dont 6h/trimestre du référent santé et accueil inclusif+ 0,2 ETP IDE	0,5 ETP	
<i>Grandes crèches familiales</i>	1 ETP	40h/an, dont 8h/trimestre du référent santé et accueil inclusif+ 0,3 ETP IDE	1 ETP	6h/an dont 2h/quadrimestre hors présence enfant
<i>Très grandes crèches familiales</i>	1 ETP et 0,75 ETP de directeur adjoint	50h/an, dont 10h/trimestre du référent santé et accueil inclusif minimum + 0,4 ETP IDE minimum (+ 0,1 ETP par tranche de 20	1,5 ETP + 0,5 ETP par tranche de 30 places supplémentaires	

<i>Mode d'accueil</i>	<i>Direction</i>	<i>Accompagnement en santé</i>	<i>Éducateurs de jeunes enfants</i>	<i>Temps d'analyse des pratiques</i>
		places supplémentaires)		
<i>Jardins d'enfants</i>	directeur d'EAJE ou professeur des écoles avec plus de 3 ans d'expérience			
<i>Petits jardins d'enfants</i>	0,5 ETP	10h/an, dont 2h/trimestre du référent santé et accueil inclusif	0	6h/an dont 2h/quadrimestre hors présence enfant
<i>Jardins d'enfants</i>	1 ETP	20h/an, dont 4h/trimestre du référent santé et accueil inclusif	0,5 ETP	
<i>Grands jardins d'enfants</i>	1 ETP et 0,75 ETP de directeur adjoint	30h/an, dont 6h/trimestre du référent santé et accueil inclusif	1 ETP + 0,5 ETP par tranche de 20 places supplémentaires	

EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant ; CESF : conseiller en économie sociale et familiale.
Source : Cour des comptes

Tableau n° 11 : normes applicables aux bâtiments

<i>Mode d'accueil</i>	<i>Locaux</i>
<i>Micro-crèches</i>	7 m ² par place pour l'enfant, hors places supplémentaires ; 5,5 m ² par place si zone très dense + espace extérieur d'au moins 15 m ² (20 m ² si hors dense) + espace supplémentaire de motricité / éveil de 15 m ² + une cuvette de toilette à la taille des enfants accueillis + 0,5 m ² par place pour rangement stockage
<i>Crèches collectives</i>	7 m ² par place pour l'enfant, hors places supplémentaires ; 5,5 m ² par place si zone très dense + espace extérieur + espace supplémentaire de motricité / éveil + une cuvette de toilette à la taille des enfants accueillis pour 10 places + 0,5 m ² par place pour rangement stockage

Mode d'accueil	Locaux
<i>Petites crèches et crèches parentales</i>	espace extérieur d'au moins 20 m ² + espace supplémentaire de motricité / éveil de 20 m ²
<i>Crèches</i>	espace extérieur d'au moins 30 m ² + espace supplémentaire de motricité / éveil de 30 m ²
<i>Grandes crèches</i>	espace extérieur d'au moins 50 m ² + espace supplémentaire de motricité / éveil de 50 m ² + 2 bureaux dont 1 pour direction
<i>Très grandes crèches</i>	espace extérieur d'au moins 70 m ² + espace supplémentaire de motricité / éveil de 70 m ² + 2 bureaux dont 1 pour direction
<i>Maisons des assistantes maternelles</i>	guide ministériel sur les maisons d'assistantes maternelles de 2016 : recommandations, mais pas d'obligations réglementaires autres que celles relatives aux établissements recevant du public

Source : Cour des comptes

Annexe n° 13 : les impacts financiers d'une refonte des congés familiaux

Au regard des enseignements tirés des deux sondages réalisés auprès des familles et des employeurs, la Cour a examiné deux modalités de refonte des congés familiaux à partir des enseignements tirés des deux sondages réalisés auprès des parents et des dirigeants d'entreprise : d'une part, l'allongement d'un mois du congé de maternité et, d'autre part, la réduction de la durée de versement et la revalorisation de l'indemnisation de la garde parentale.

Les conséquences financières sont très sensibles aux hypothèses de comportement des parents. Elles doivent être appréciées avec une grande précaution. De même, les hypothèses de comportement ci-dessous doivent être considérées avec attention car elles se fondent en partie sur des analyses de comportements passés et, en partie, sur des évolutions de ces comportements estimées raisonnables mais non certaines. Enfin, les estimations financières n'incluent pas les effets sur les cotisations sociales et les recettes fiscales liés aux différentiels de revenus des personnes n'exerçant pas d'activité rémunérée.

L'allongement d'un mois du congé de maternité

Le coût pour la sécurité sociale de l'allongement du congé de maternité de 4 semaines est évalué à 800 M€¹⁹⁹ environ, soit le quart du coût du congé actuel de 16 semaines.

Parallèlement, l'économie budgétaire théorique, tenant compte de la réduction d'un mois du besoin de garde formelle ou du recours à la Preparente, serait de près de 450 M€. Environ 35 000 places d'accueil formel seraient ainsi libérées²⁰⁰.

Cette réforme conduirait, au final, à un surcoût net de l'ordre de 350 M€.

¹⁹⁹ Cf. Cour des comptes, chapitre sur « Les dépenses de congés de maternité et de paternité : des droits élargis, des progrès de gestion nécessaires » in *Rapport annuel sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale, 2023*. Les montants d'indemnités journalières maternité cités dans ce chapitre sont repris en considérant que la hausse des salaires depuis 2021 est compensée par la baisse de la natalité.

²⁰⁰ 33,5% des 1 310 000 places existant fin 2022, soit 39 000 places, arrondies à 35 000 pour tenir compte du fait que certaines familles bénéficiaires d'un congé de maternité plus long ne renonceraient pas à des places d'accueil formel mais à des congés ou des jours de RTT qu'elles prenaient auparavant.

Une réduction de la durée de versement de la Prepare et une meilleure indemnisation

Les modalités d'une refonte de la Prepare étudiées par la Cour

Actuellement, la Prepare peut être versée pendant 6 mois pour chaque parent dans la limite du premier anniversaire de l'enfant pour les couples ayant un enfant et pendant 24 mois pour chaque parent jusqu'au troisième anniversaire du plus jeune enfant pour les couples ayant deux enfants et plus. Les enfants de rang 1 représentent 13,3 % des enfants de bénéficiaires de la Prepare.

La Cour a étudié l'hypothèse d'une durée maximale réduite à quatre mois et demi en l'absence de partage entre les deux parents, pour les couples ayant un enfant et à neuf mois pour les couples ayant deux enfants et plus. En cas de partage entre les parents, la durée serait prolongée d'un mois et demi pour les parents d'un enfant et de trois mois pour les couples ayant deux enfants et plus ; en 2021, ce partage concernait 2 447 couples, soit 1,1 % des bénéficiaires.

Pour les parents isolés, la durée maximale serait de six mois pour le premier enfant et de douze mois pour les enfants suivants. Les parents isolés représentent 9,5 % des bénéficiaires de la Prepare actuelle, dont 8,2 % des enfants de rang 2 et plus.

Tableau n° 12 : hypothèses de réforme des durées maximales d'indemnisation de la garde parentale étudiées par la Cour

	Durée minimale (un seul parent)	Durée maximale (partage entre les parents)	Âge de l'enfant à la fin de la Prepare (un seul parent)	Âge de l'enfant à la fin de la Prepare (partage entre les parents)
<i>1 enfant</i>	4,5 mois	6 mois	7 mois	8,5 mois
<i>Parent isolé (1 enfant)</i>	6 mois	NC	8,5 mois	NC
<i>2 enfants et plus</i>	9 mois	12 mois	11,5 mois (13,5 mois si 3 enfants et plus)	14,5 mois (16,5 mois si 3 enfants et plus)
<i>Parent isolé (2 enfants et plus)</i>	12 mois	NC	14,5 mois (16,5 mois si 3 enfants et plus)	NC

Source : Cour des comptes

Une possibilité de temps partiel serait maintenue, notamment parce que cette modalité est particulièrement appréciée des parents à revenus élevés. Dans ce cas, les parents auraient besoin, à temps partiel également, de recourir à des modes d'accueil formel. Ce mode partiel serait limité au même nombre de mois que le temps plein. Les majorations de durée en cas de partage entre parents seraient appliquées selon les mêmes quotités de temps partiel que la Prepare à temps plein.

Dans le système actuel, 109 000 bénéficiaires sur 227 000 recouraient au temps partiel en 2021, pour une quotité moyenne de 46 %. Les bénéficiaires de la Prepare en 2021 ont permis d'éviter un besoin équivalent à 170 000 places d'accueil formel²⁰¹.

L'indemnisation²⁰² serait portée à 50 % du salaire brut antérieur²⁰³, soit un montant proche de 70 % des indemnités journalières nettes versées pendant les congés de maternité et de paternité. L'indemnisation plancher s'élèverait à 600 € par mois et l'indemnisation plafond serait fixée à 1 400 € nets par mois, montant proche du coût public moyen d'une crèche financée par la prestation de service unique²⁰⁴, de manière à ne pas verser à une famille un montant d'indemnisation pour garde parentale qui serait supérieur au coût pour les finances publiques d'une solution d'accueil alternative.

Les hypothèses de recours au nouveau dispositif

- Les parents non bénéficiaires de la Prepare actuelle mais bénéficiant du nouveau dispositif

Selon le sondage effectué pour la Cour par l'institut CSA auprès des parents qui ne sont pas en congé parental, 65 % (pour ceux intéressés par un minimum de 600 €) ou 67 % d'entre eux (pour ceux intéressés par un versement de 50 % de leur salaire antérieur) auraient recours à une Prepare revalorisée. Compte tenu de la part de parents d'enfants de moins d'un an recourant à une garde formelle (36 % en 2021), on peut estimer que 24 % d'une génération de parents²⁰⁵ basculeraient vers le nouveau dispositif, soit

²⁰¹ 118 000 à temps plein et 109 000 à 46 %, soit un peu plus de 168 140 équivalents temps plein, arrondis à 170 000.

²⁰² L'indemnisation de la Prepare resterait exemptée de charges sociales et de CSG. Seul 0,5 % de CRDS serait à payer, comme actuellement.

²⁰³ Selon les mêmes règles de calcul que les indemnités journalières de maternité et de paternité, soit le montant du salaire brut des trois derniers mois. Ce chiffre est privilégié par les répondants au sondage de l'institut CSA pour la Cour.

²⁰⁴ En 2024, crédit d'impôt inclus.

²⁰⁵ 66 % de 36 %.

les parents d'environ 175 000 enfants²⁰⁶, en plus de ceux bénéficiant actuellement de la Prepare. Si la durée maximale pondérée de la nouvelle prestation est de 9,5 mois²⁰⁷ et que la moitié des parents nouveaux bénéficiaires du dispositif optent, comme aujourd'hui, pour une prestation correspondant à un mi-temps, cela libérerait l'équivalent de 104 000²⁰⁸ places d'accueil formel.

- Les bénéficiaires actuels de la Prepare

La durée d'indemnisation étant divisée par deux dans l'hypothèse étudiée par la Cour, le nombre de places d'accueil formel évité par la garde parentale serait réduit de 170 000 à 85 000 places. Ce besoin pourrait être couvert par les 104 000 places libérées par les nouveaux bénéficiaires du dispositif.

Le nombre de places évitées en prenant en compte les bénéficiaires actuels de la Prepare et les nouveaux bénéficiaires du dispositif rénové s'élèverait alors à 19 000.

Toutefois, il est probable qu'une partie des bénéficiaires de la Prepare actuelle, éloignés de l'emploi, n'ait pas recours à un mode d'accueil formel sur la période qui ne serait plus indemnisée dans le cadre du nouveau dispositif. Compte tenu du profil socio-économique des bénéficiaires de la Prepare actuelle, en particulier celui des deux premiers déciles de revenus (46 000 personnes), l'économie totale de places évitées est estimée à 70 000 places.

La réforme conduirait ainsi à l'accroissement du nombre de parents bénéficiant d'une indemnisation de leur cessation ou réduction d'activité professionnelle de 104 000, en rythme annuel et à la libération de 70 000 places d'accueil formel.

²⁰⁶ 24 % des 738 000 enfants nés en 2021.

²⁰⁷ Pour les 8,2 % de parents isolés avec deux enfants ou plus, la durée est de 12 mois ; pour les 1,3 % de parents isolés avec un enfant, la durée est de 6 mois ; pour les 12 % de parents d'un enfant, la durée est de 4,5 mois ; pour 79 % autres elle est de 9 mois. Un tiers des parents partagent la Prepare, leur permettant respectivement de bénéficier d'une prestation de 6 mois et de 12 mois. Le calcul de la durée maximale de bénéfice s'établit à $(12 \times 0,082) + (6 \times 0,013) + \frac{2}{3} [4,5 (0,12)] + \frac{1}{3} [6 \times (0,12)] + \frac{2}{3} \times [9 \times (0,79)] + \frac{1}{3} [12 \times (0,79)] = 9,5$ mois.

²⁰⁸ Si, comme aujourd'hui, environ la moitié des parents optent pour une prestation à mi-temps, l'équivalent temps plein en places d'accueil formel s'élève à 175 000 $[1/2 + (1/2 \times 1/2)] = 131 000$. $131 000 \times 9,5/12 = 104 000$.

Les conséquences financières directes

Elles sont de trois types :

- l'économie, correspondant au coût de la Prepare actuelle supprimée, à hauteur de 770 M€ ;
- le coût du nouveau dispositif, compte tenu des barèmes²⁰⁹ et des effectifs de bénéficiaires estimés, à hauteur de 2,041 Md€ par an ;
- l'impact financier théorique du retrait des modes d'accueil formels pour 70 000 enfants (le nombre de bénéficiaires du nouveau dispositif réduit d'une partie des bénéficiaires de l'actuelle Prepare). Les familles se retireraient pendant 9,5 mois de modes de garde formels financés par le complément de libre choix du mode d garde, la prestation de service unique et les dépenses fiscales. Le coût annuel public de l'accueil formel (hors préscolarisation et investissement), évalué à 13 000 € par place, serait réduit de 910 M€²¹⁰, correspondant au coût de 70 000 places.

Tableau n° 13 : coût-bénéfice des hypothèses de réforme de la Prepare étudiées par la Cour

	Coût (+) / bénéfice (-)
<i>Coût du nouveau dispositif</i>	2 041 M€
<i>Économie due à la suppression de la Prepare actuelle</i>	- 770 M€
<i>Économie sur les places d'accueil formel libérées</i>	- 910 M€
<i>Total</i>	361 M€

Source : calculs Cour des comptes

L'analyse des conséquences d'une Prepare plus courte mieux indemnisée

Le premier enseignement porte sur le coût public comparé de la Prepare actuelle et de l'accueil formel.

²⁰⁹ Le montant de la nouvelle prestation varierait de 600 € minimum par mois à 1 400 € maximum. Compte tenu de la répartition des revenus des bénéficiaires de la Prepare actuelle, le montant moyen versé peut-être estimé à 900 € par mois soit 10 800 € par an. Avec 104 000 nouveaux bénéficiaires s'ajoutant aux 85 000 bénéficiaires de l'actuelle Prepare, le coût s'élèverait à $189\,000 \times 10\,800 = 2,041$ Md€.

²¹⁰ $70\,000 \times 13\,000$ €.

Le coût budgétaire par place du nouveau dispositif étudié (environ 10 800 € pour un équivalent temps plein par an) est moindre que le coût actuel par place en accueil formel (13 000 € par place²¹¹).

Le deuxième enseignement, selon le sondage réalisé par l'institut Ipsos pour la Cour, porte sur l'accueil plutôt favorable des employeurs à la perspective d'un recours plus large à la garde parentale, donc à l'interruption ou à la réduction de l'activité professionnelle des parents, mais sur une durée plus courte. Une courte majorité de chefs d'entreprise dans leur ensemble et plus de trois quarts de dirigeants de grandes entreprises y sont favorables. Hors sondage, plusieurs entreprises rencontrées considèrent qu'un remplacement de six mois, avec un préavis suffisant et une certitude du choix de congé parental, ne posent pas davantage de difficulté qu'un remplacement de plus courte durée mais avec l'incertitude de sa prolongation.

Alors que 28 % seulement des entreprises ayant eu des salariés en congé parental leur ont versé un complément de salaires, 47 % des entreprises seraient prêtes à participer à une meilleure indemnisation du congé en échange de modalités favorables à l'activité de l'entreprise.

²¹¹ 13,99 Md€ pour 1 076 900 enfants reçus en accueil formel.