



L'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT, EN BOURGOGNE- FRANCHE-COMTÉ

Rapport thématique régional
Octobre 2024

et ses réponses

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
INTRODUCTION.....	8
1 L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT : UNE OFFRE IMPORTANTE, FINANCEE PAR L'ARGENT PUBLIC ET QUI REPOSE LARGEMENT SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	9
1.1 En France, l'offre proposée aux familles est élevée et repose essentiellement sur deux modes d'accueil.....	9
1.2 L'accueil du jeune enfant peut être assuré en structure publique ou privée, mais il est essentiellement financé par de l'argent public	10
1.3 L'organisation de l'accueil repose largement sur les collectivités territoriales.....	11
2 EN BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE, L'OFFRE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EST ELEVEE, MAIS PRESENTE DE FORTES DISPARITES	14
2.1 Un nombre de places globalement élevé, majoritairement en accueil individuel.....	14
2.2 Une offre d'accueil présentant de fortes inégalités spatiales	16
2.3 Une offre d'accueil qui se maintient, dans un contexte de baisse du nombre d'enfants de moins de trois ans	19
3 MALGRE SES LIMITES, L'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EST AU COEUR DE LA POLITIQUE DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT	22
3.1 Une planification de l'offre en cours de structuration, pour plus d'efficacité.....	22
3.1.1 Une amélioration notable à l'échelle départementale	22
3.1.2 Une articulation encore insuffisante, entre l'échelle communale et intercommunale	25
3.2 Les collectivités n'utilisent pas encore pleinement les leviers leur permettant de contrer l'érosion de l'accueil individuel.....	27
3.3 Les collectivités consacrent des moyens importants au développement des crèches, mais les résultats restent inégaux en termes d'accessibilité.....	30
3.3.1 Le développement et la gestion des crèches publiques : premier mode d'intervention des collectivités, fortement mobilisateur de moyens	30
3.3.2 Une accessibilité des crèches publiques qui prend bien en compte un objectif social, mais qui peine à satisfaire tous les usagers.....	32

3.4 La qualité de l'accueil du jeune enfant : un enjeu prioritaire, contraint par le manque d'attractivité des métiers de la petite enfance.....	35
3.4.1 Un accompagnement des parents à renforcer.....	36
3.4.2 La qualité de l'accueil des enfants est confrontée aux difficultés de recrutement des professionnels de la petite enfance	39
3.4.2.1 La qualité de l'accueil est conditionnée par la disponibilité d'équipes de professionnels diplômés	39
3.4.2.2 Le suivi et le contrôle de la qualité d'accueil doivent être confortés.....	42
ANNEXES.....	45
Annexe n° 1. Collectivités et organismes contrôlées par la chambre	46
Annexe n° 2. Exemple de l'arbre des objectifs du SDSF de la Côte d'Or.....	47
Annexe n° 3. Exemples de fiches actions du SDSF du Doubs	48
Annexe n° 4. Principales caractéristiques de l'accueil individuel du jeune enfant (source : RPT accueil du jeune enfant)	49
Annexe n° 5. Les mécanismes de financement des crèches PSU par la CAF.....	51
Annexe n° 6. Taux de couverture global des départements de la région Bourgogne-Franche-Comté en 2021	52
Annexe n° 7. Taux de couverture en accueil collectif des départements de la région Bourgogne-Franche-Comté.....	60
Annexe n° 8. Charte nationale d'accueil du jeune enfant	68
Annexe n° 9. Glossaire.....	69
REPONSES.....	71

SYNTHÈSE

La prise en charge des enfants de moins de 3 ans relève en France d'une pluralité d'acteurs et de dispositifs publics ou privés, essentiellement financés par de l'argent public. Les collectivités territoriales y jouent un rôle essentiel, dans le financement et surtout dans la mise en œuvre opérationnelle de l'accueil

En 2022, 1,3 million de places d'accueil, aidées et encadrées par les pouvoirs publics (accueil formel) étaient proposées en France aux 2,2 millions d'enfants de moins de trois ans, soit **environ 59 places pour 100 enfants**. Par ailleurs, 11 % des parents étaient indemnisés par la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepa) et près de 30 % de l'ensemble des parents ne bénéficiaient ni de place d'accueil, ni d'aide.

L'offre proposée aux familles repose essentiellement sur deux modes d'accueil. **Les assistantes maternelles**, agréées par la protection maternelle et infantile et salariées des parents, qui peuvent accueillir chacune jusqu'à quatre enfants : **elles proposent plus de la moitié des places d'accueil formel, avec près de 52 % des places**, mais leur offre est en net recul depuis 2013. **Et les structures d'accueil collectif (crèches)**, dont le nombre a augmenté d'un quart depuis 2013 : **elles proposent près de 38 % des places d'accueil formel**.

Le **financement des crèches est assuré majoritairement par la branche famille de la sécurité sociale**, à travers les caisses d'allocation familiales (CAF). Mais les concours financiers des CAF additionnés à la participation financière des familles sont plafonnés aux deux tiers de leur coût de revient. **Les crèches doivent donc obtenir un financement complémentaire qui provient le plus souvent de subventions communales, quand la crèche est gérée par la commune ou par une association**, ce qui correspond au cas de figure le plus répandu, ou du versement d'employeurs en contrepartie de la réservation de berceaux, quand les crèches sont gérées par des entreprises du secteur marchand.

La situation de la région Bourgogne-Franche-Comté reproduit, en les amplifiant, les caractéristiques nationales de l'accueil du jeune enfant : un niveau élevé de l'offre, des inégalités spatiales entre départements et entre territoires urbains et ruraux

La région Bourgogne-Franche-Comté bénéficie d'un niveau d'accueil des enfants de moins de trois ans nettement plus élevé que la moyenne nationale, avec 67 places pour 100 enfants, globalement constant sur la période 2017-2021 contrôlée par la chambre. Cette situation favorable est principalement due à un niveau important d'offre d'accueil individuel, par les assistantes maternelles.

Cette prédominance de l'accueil individuel constitue pour l'offre d'accueil régional autant un atout qu'un risque, en raison de la forte baisse du nombre places proposées par les assistantes maternelles, notamment du fait de leur départ massif à la retraite. Ce sont ainsi **5 000 places qui ont été perdues ces cinq dernières années**. **L'offre d'accueil collectif**, par les crèches, qui connaît en Bourgogne-Franche-Comté comme au niveau national un certain

dynamisme, **ne pourra pas compenser la baisse de l'accueil individuel attendue d'ici 2030.** Car 50 % des assistantes maternelles vont partir en retraite entre 2023 et 2030 et seule une partie d'entre elles sera remplacée.

Dans ce contexte, les **inégalités importantes dans le niveau de l'offre d'accueil** qui existent **entre les huit départements de la région et**, au sein de chacun d'entre eux, **entre territoires à dominantes urbaines** (où les places en crèches sont nettement plus nombreuses et progressent, notamment sous l'effet du développement des micro-crèches privées) **et rurales** (où l'accueil individuel est sauf exception très dominant), **sont destinées à se creuser.** Ces **inégalités spatiales se doublent d'inégalités sociales**, dans la mesure où les restes à charge pour les familles diffèrent selon les modes d'accueil : les crèches qui appliquent le barème national de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) en contrepartie de ses financements sont, pour les familles les moins aisées, plus accessibles que les assistantes maternelles ou les crèches privées lucratives.

Sans être financièrement prépondérante, l'action des collectivités territoriales est au cœur de la politique d'accueil du jeune enfant : les contrôles de la chambre régionale Bourgogne-Franche-Comté illustrent leurs initiatives pour mieux répondre aux besoins des familles et mettent en évidence les limites de leur action

Les moyens à disposition des collectivités territoriales pour agir et adapter l'offre d'accueil à l'évolution des besoins des familles et des enfants **sont structurants**, aussi bien pour l'organisation de l'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans, que pour sa gestion. Les départements ont la charge, aux côtés des CAF, de l'autorisation et du contrôle de la qualité de l'offre ; les communes ou leur EPCI créent des places de crèches et en assurent la gestion ; elles jouent aussi un rôle important d'information et d'accompagnement des parents et des assistantes maternelles du territoire, dans le cadre des réseaux petite enfance.

Avec la **généralisation des schémas départementaux des services aux familles (SDSF) à partir de 2022, la coordination des actions en faveur de la petite enfance a progressé.** Chaque département dispose désormais d'un état des lieux partagé et identifie des actions prioritaires à mener. Sans être prescriptifs, les SDSF constituent néanmoins un cadre de référence pour les politiques communales et les plus détaillés d'entre eux peuvent avoir un effet d'entraînement sur le développement de l'accueil du jeune enfant. **Pour autant, la coordination des actions à l'échelle intercommunale, pourtant promue par les CAF dans le cadre de leur conventions globales territoriales, n'est pas systématique, ce qui peut être problématique.** Car une vision des besoins à l'échelle des bassins de vie, prenant en compte les dynamiques de déplacement domicile-travail est en effet à même d'apporter les réponses les plus adaptées à ces besoins. Ainsi, dans les deux grands pôles urbains de Bourgogne-Franche-Comté (**Besançon et Dijon**), **l'exercice de la compétence petite enfance reste strictement communal**, tandis que dans les territoires à dominante rurale, la politique d'accueil du jeune enfant reste inégalement intégrée.

Confrontées à une forte érosion de l'accueil individuel, alors qu'il représente toujours une part importante de l'offre d'accueil, toutes les **collectivités territoriales de la région ne se sont pas emparées pleinement de tous les leviers** à leur disposition pour favoriser l'exercice professionnel des assistantes maternelles, comme l'illustre le maillage encore incomplet des relais petite enfance, leur investissement variable dans l'accompagnement des assistantes

maternelles, ou le nombre encore modeste des maisons d'assistantes maternelles (MAM). Certaines **initiatives intéressantes prises dans ce domaine, à l'image de l'incubateur de MAM du Grand Chalon, font exception.**

En matière de gestion des crèches, les **exemples de Besançon, de Dijon ou du Grand Chalon**, montrent comment ces collectivités **parviennent à proposer une offre élevée d'accueil collectif**, financièrement accessible aux familles les plus modestes, tout en mettant en évidence l'importance des moyens financiers et humains à déployer pour y parvenir. **Cet engagement financier constitue un frein pour des collectivités ne disposant pas du même potentiel financier.** Malgré les dispositifs d'accompagnement financier des CAF, l'accès des usagers ayant des besoins spécifiques (parents en insertion, enfants porteurs de handicap, parents ayant des horaires de travail atypiques) reste par ailleurs souvent insuffisamment pris en compte au titre de l'accueil du jeune enfant.

La qualité de l'accueil du jeune enfant et l'accompagnement des parents sont une préoccupation de l'ensemble des collectivités gestionnaires de crèches. **L'accompagnement des parents primo-accédants au service progresse à la faveur de la diversification des canaux d'information, de la structuration des procédures d'attribution de places** et du développement de lieux de soutien à la parentalité. **La recherche d'une simplification du traitement des demandes, par la mise en place de guichets uniques (rôle que certains relais petite enfance jouent déjà) et celle d'une plus grande transparence dans les règles d'attribution des places, permettraient de continuer à faire progresser cet accompagnement.**

Dans les collectivités qu'elle a auditées, la chambre régionale a relevé que **l'accueil offert aux jeunes enfants profitait d'une meilleure prise en compte de leurs besoins**, déclinée à travers la mise en place de multiples activités, et d'une attention à la professionnalisation et aux conditions de travail des personnels. **Cette évolution qui répond aux objectifs de la charte nationale d'accueil du jeune enfant, se heurte cependant au manque d'attractivité et aux difficultés de recrutement des métiers** du secteur de la petite enfance, auxquelles les collectivités arrivent inégalement à faire face, en fonction de leur taille et de leurs moyens.

Les **contrôles** assurés par les services de protection maternelle et infantile des départements **constituent une condition essentielle pour s'assurer de la sécurité des enfants pris en charge et de la prise en compte effective de la qualité** dans l'accueil tant dans les crèches que par les assistantes maternelles. Les procédures d'examen préalable à l'exercice sont satisfaisantes, au regard des dispositifs de contrôle dont la chambre a pris connaissance dans le cadre de ses contrôles (départements du Doubs et de la Nièvre). Mais les services départementaux rencontrés par la chambre s'accordent sur la **nécessité d'augmenter la fréquence des visites de contrôles**. Indépendamment de ces contrôles extérieurs, les collectivités et les structures gestionnaires de crèches ont une responsabilité première pour garantir le respect des règles de sécurité et de qualité de l'accueil des jeunes enfants et doivent elles-mêmes déployer des contrôles réguliers des entreprises ou associations lorsqu'elles délèguent la gestion de places d'accueil.

INTRODUCTION

Onze ans après son précédent rapport sur « L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler », la Cour des Comptes a réalisé, en lien avec plusieurs chambres régionales des comptes, une évaluation de la politique publique d'accueil du jeune enfant.

Dans le rapport thématique issu de cette évaluation à paraître en décembre 2024, les juridictions financières se sont attachées à répondre 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 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 ?

Dans le cadre de cette enquête, la chambre régionale Bourgogne-Franche-Comté a contrôlé la gestion de six collectivités territoriales exerçant la compétence « petite enfance » dans six des huit départements de la région, et de deux organismes gestionnaires de crèche. Elle a également organisé, conjointement avec la Cour des comptes, un atelier mobilisant tous les acteurs de la petite enfance dans le département de la Nièvre.

Le présent rapport dresse une synthèse des principales observations formulées par la chambre régionale à l'occasion de ces contrôles, en s'appuyant sur les huit rapports que la chambre régionale a rendu publics en 2023 et 2024. Il offre une illustration des constats du rapport public thématique de la Cour des comptes, en mettant en évidence à la fois des bonnes pratiques, mais également des contraintes et limites de l'action des collectivités territoriales en faveur de l'accueil des jeunes enfants.

Pour disposer d'une vue d'ensemble des caractéristiques de l'accueil du jeune enfant à l'échelle de l'ensemble de la Bourgogne-Franche-Comté, la chambre régionale s'est également appuyée sur des données produites et ouvertes au public par les caisses d'allocations familiales, l'Insee et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) des ministères sanitaires et sociaux.

1 L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT : UNE OFFRE IMPORTANTE, FINANCEE PAR L'ARGENT PUBLIC ET QUI REPOSE LARGEMENT SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La **politique publique d'accueil du jeune enfant** comprend l'ensemble des actions déployées par les acteurs publics, pour développer des solutions d'accueil en faveur des enfants de moins de trois ans, avant l'âge de la scolarité obligatoire.

Elle consiste en des incitations financières aux familles pour solvabiliser des solutions de garde individuelle (accueil de l'enfant par une assistante maternelle, ou prise en charge de l'enfant au domicile des parents) ou pour permettre aux parents cessant totalement ou partiellement leur activité professionnelle de s'occuper de leur enfant. Elle consiste, par ailleurs, en la gestion des établissements d'accueil du jeune enfant (crèche, halte-garderie, multi-accueil) par des collectivités territoriales, associations ou entreprises de crèches, que les caisses d'allocations familiales soutiennent financièrement afin de limiter le poids budgétaire pour les familles.

De nombreux acteurs publics et privés interviennent dans l'accueil des jeunes enfants, qui est un marché concurrentiel encadré et largement financé par la puissance publique. A côté des caisses d'allocations familiales, principaux financeurs de l'accueil du jeune enfant, les collectivités territoriales jouent un rôle central dans la régulation de l'offre d'accueil (les départements) et dans sa mise en œuvre opérationnelle (les communes et EPCI).

Les objectifs assignés à cette politique publique sont nombreux, mais peu hiérarchisés et ils ont évolué dans le temps. Parmi ces objectifs figurent la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et le libre choix laissé aux parents entre les modes de garde. Celui du soutien à la natalité et celui de la qualité de l'accueil des enfants, ont été récemment rehaussés au rang de priorités, pour diverses raisons (volonté de « réarmement démographique » face à la baisse des naissances ; consensus sur les bénéfices d'une sociabilisation précoce avant le début de la scolarité obligatoire ; difficultés de recrutement de professionnels ; rapports mettant en évidence des cas de maltraitance des enfants accueillis).

1.1 En France, l'offre proposée aux familles est élevée et repose essentiellement sur deux modes d'accueil

L'accueil dit « formel », par opposition avec la garde de l'enfant dans le giron familial, regroupe l'ensemble des places d'accueil encadrées et aidées financièrement par les pouvoirs publics définies à l'article L.214-1-1 du code de l'action sociale et des familles, soit : l'accueil dit « individuel » par une assistante maternelle, l'accueil collectif dans un établissement d'accueil du jeune enfant (crèche, halte-garderie, multi-accueil), la garde par un salarié à domicile et la préscolarisation des enfants avant l'âge de trois ans.

En France, début 2022, 1,3 millions de places d'accueil formel étaient proposées à 2,2 millions d'enfants de moins de trois ans, soit un taux de couverture supérieur à 59 places

pour 100 enfants¹, comparativement élevé par rapport à la moyenne européenne. Par ailleurs, 11 % des parents étaient indemnisés par la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare) et près de 30 % 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 et salariées des parents, peuvent accueillir chacune jusqu'à quatre enfants. **Elles proposaient plus de la moitié des places d'accueil formel, avec près de 52 % des places, mais leur offre est en net recul depuis 2013.**

Les crèches comptent jusqu'à 12 places en micro-crèche et parfois plus de 60 places dans les plus importantes. **Le nombre de leurs places a augmenté d'un quart depuis 2013, jusqu'à proposer aujourd'hui près de 38 % des places d'accueil formel.**

Les crèches en contrat avec la CAF, dont le financement cumulé par la CAF et les familles est plafonné aux deux tiers de leur coût de revient, doivent obtenir un financement complémentaire pour équilibrer leurs comptes. Celui-ci provient soit d'une subvention communale, quand la crèche est gérée par la commune ou par une association, soit du versement d'employeurs en contrepartie de la réservation de berceaux, quand les crèches sont gérées par des entreprises du secteur marchand (voir en annexe n°5 les mécanismes de financement de prestation de service unique de la CAF).

Les crèches qui ne sont pas en contrat avec la CAF sont, soit des crèches d'entreprises (rares en région Bourgogne-Franche-Comté), soit des « micro-crèches » beaucoup plus nombreuses, dont le tarif facturé aux familles est libre mais plafonné à 10 € par heure. Les parents bénéficient alors du complément du mode de garde (CMG). Les entreprises peuvent également réserver des places en crèche pour leurs salariés, moyennant versement d'un forfait à la crèche.

La garde à domicile, stable à moins de 3 % des enfants de moins de trois ans et la préscolarisation, destinée aux enfants de moins de trois ans, en fort recul avec moins de 4 % des places formelles, restent des solutions complémentaires. La préscolarisation peut, encore représenter une offre d'accueil importante dans certains départements (avec près de 9 % de l'offre **dans la Nièvre** par exemple) ou dans certaines communes de la région (à **Saint-Claude**, les taux de scolarisation en très petite section restent très supérieurs aux taux nationaux, avec 32 % des enfants de moins de trois ans en 2022 contre moins de 10 % en moyenne nationale).

1.2 L'accueil du jeune enfant peut être assuré en structure publique ou privée, mais il est essentiellement financé par de l'argent public

La mise en œuvre de cette politique publique repose sur des financements publics croisés des CAF², qui jouent un rôle central par la voie d'incitations financières, et des collectivités territoriales, auxquels s'ajoute une contribution des familles et parfois des

¹ Le taux de couverture est égal au nombre de places d'accueil formel (c'est-à-dire aidées ou gérées par la puissance publique), offertes sur un territoire donné pour 100 enfants de moins de trois ans.

² Au niveau national, les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens de fonctionnement dont les organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre sont fixés dans une convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

employeurs. Les **financements publics ont totalisé 16,1 Md€ en 2022 et représenté près de 90 % du total des dépenses en faveur de l'accueil du jeune enfant**. Ces financements sont répartis entre la branche famille de la sécurité sociale (59,5 % de l'ensemble des dépenses publiques et privées) et **les collectivités territoriales (17 %)**, et l'État (13 %). La contribution financière des familles (tarif d'accès aux crèches, rémunérations versées aux assistantes maternelles) est inférieure à 8 % et celle des employeurs (achat de places dans des crèches, financement de crèches d'entreprises) inférieure à 3 %.

Le financement des places d'accueil est assuré directement, à travers la prestation de service unique (PSU) versée par les CAF aux gestionnaires de crèches et la préscolarisation (financée par l'Education nationale et les communes). Ou bien indirectement, par le versement d'aides aux familles qui leur facilitent l'accès aux diverses formes d'accueil : le complément du mode de garde (CMG) allège le reste à charge des parents dont les enfants sont accueillis en micro-crèche Paje ; des crédits d'impôts financent l'accueil à domicile et le reste à charge des autres modes d'accueil ; la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare) indemnise les parents qui ont cessé partiellement ou complètement leur activité professionnelle pour s'occuper de leur enfant.

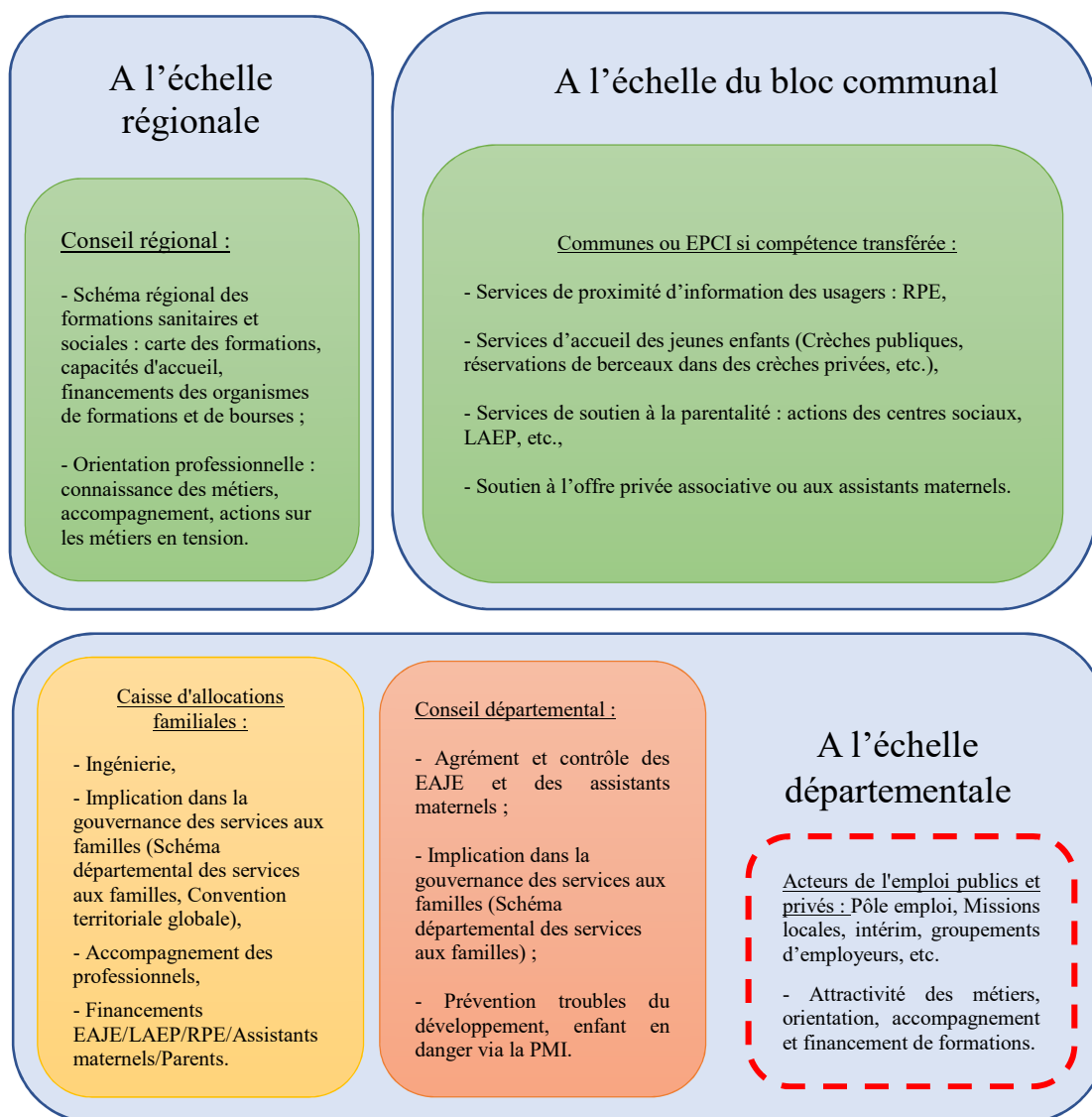
1.3 L'organisation de l'accueil repose largement sur les collectivités territoriales

La politique de la petite enfance, et notamment la création de solutions d'accueil pour les jeunes enfants, **repose sur une pluralité d'acteurs interdépendants**. Elle concerne à la fois l'État, la branche famille de la sécurité sociale à travers les caisses d'allocations familiales (Caf) et les collectivités territoriales (communes, intercommunalités, départements, régions), sans qu'un chef de file ne soit désigné au niveau local. Le **schéma ci-dessous illustre la complexité du paysage institutionnel** de l'organisation de l'accueil des jeunes enfants et les champs d'intervention de chaque strate de collectivités territoriales, prévus par la réglementation.

L'absence de compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant a conduit à un déploiement des politiques de la petite enfance contrasté selon les territoires. Cependant, de nombreuses communes ont fait le choix de soutenir l'offre d'accueil du jeune enfant, conscientes de son apport au service de l'attractivité de leur territoire : elles gèrent des crèches municipales, cofinancent des crèches associatives et peuvent faciliter la création de maisons d'assistantes maternelles et soutenir les relais petite enfance (*voir infra au § 3.2 et 3.3*)

Malgré les limites de l'organisation institutionnelle actuelle et du cadre d'exercice de la compétence par les collectivités territoriales (voir § 3.1), l'action de ces dernières n'en reste pas moins essentielle. **La mise en œuvre opérationnelle de l'accueil collectif repose largement sur les collectivités territoriales** : les communes et leur EPCI gèrent directement 53 % des établissements et services d'accueil du jeune enfant et financent par ailleurs de crèches associatives qui représentent quelque 21 % de l'accueil collectif ; les autres crèches sont gérées par des structures privées à but lucratif.

Schéma n° 1 : Les acteurs publics locaux de la petite enfance et leurs compétences.



Source : Chambre régionale des comptes BFC

La loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 confère aux communes un certain nombre d'obligations et crée un service public de la petite enfance, sans en changer toutefois radicalement les règles d'organisation et de financement.

Désignées « autorités organisatrices » en matière de petite enfance à partir du 1^{er} janvier 2025, les communes doivent recenser les besoins des enfants âgés de moins de trois ans et de leurs familles en matière de services aux familles, informer et accompagner les familles, planifier, au vu du recensement des besoins, le développement des modes d'accueil et en soutenir la qualité.

Cette compétence, toutefois, n'est obligatoire que pour les communes de plus de 3 500 habitants et seules les communes de plus de 10 000 habitants ont l'obligation de mettre en place un relais petite enfance. Par ailleurs, 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. Comme le relève la Cour dans son rapport public thématique, 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.

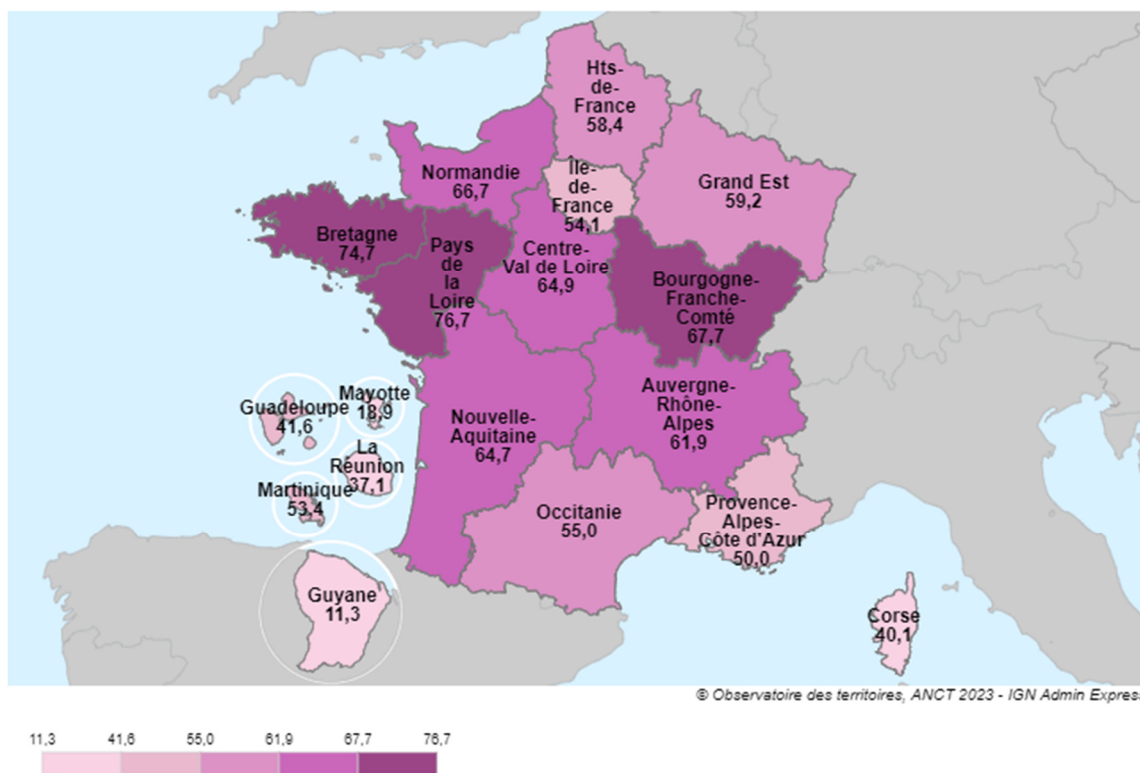
2 EN BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE, L'OFFRE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EST ELEVEE, MAIS PRESENTE DE FORTES DISPARITES

La situation de la région Bourgogne-Franche-Comté reproduit, en les amplifiant, les caractéristiques nationales de l'accueil du jeune enfant : un niveau élevé de l'offre d'accueil, et de fortes inégalités spatiales de l'offre entre départements et entre territoires urbains et ruraux.

2.1 Un nombre de places globalement élevé, majoritairement en accueil individuel

La région Bourgogne-Franche-Comté **fait partie du trio de tête des régions françaises** en termes du nombre de places d'accueil formel offertes aux enfants de moins de trois ans, **avec un taux de couverture de 67,7 % en 2021** (nettement supérieur au taux national qui s'établissait alors à 59,4 %)

Carte n° 1 : Taux de couverture régional d'accueil du jeune enfant en 2021



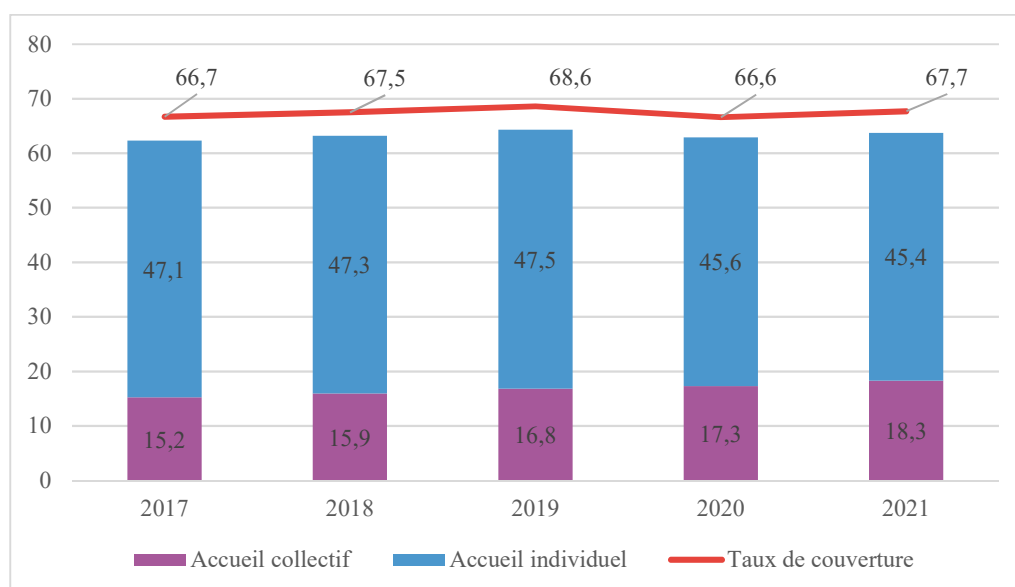
Source : CRC BFC à partir des données Data caf

L'offre d'accueil formel de la région Bourgogne-Franche-Comté se caractérise par une prédominance de l'accueil individuel encore plus marquée qu'au niveau national, malgré une perte de vitesse ces dernières années. En BFC, l'importance de l'offre d'accueil individuel, 45,4 % contre 33,7 % en moyenne nationale, explique le niveau élevé du taux de couverture global.

A contrario, le niveau régional de l'accueil collectif, avec un taux de couverture de 18,3 % en 2021, est en-deçà de la moyenne nationale (22,3 %), mais il progresse de près de trois points sur la période 2017-2021. Ce dynamisme relatif de l'offre d'accueil collectif compense pour partie la perte de places d'accueil proposées par les assistantes maternelles.

Au total, la capacité d'accueil des enfants de moins de trois ans est globalement stable dans la région au cours des cinq dernières années.

Graphique n° 1 : Evolution du taux de couverture régional entre 2017 et 2021



Source : données Data Caf

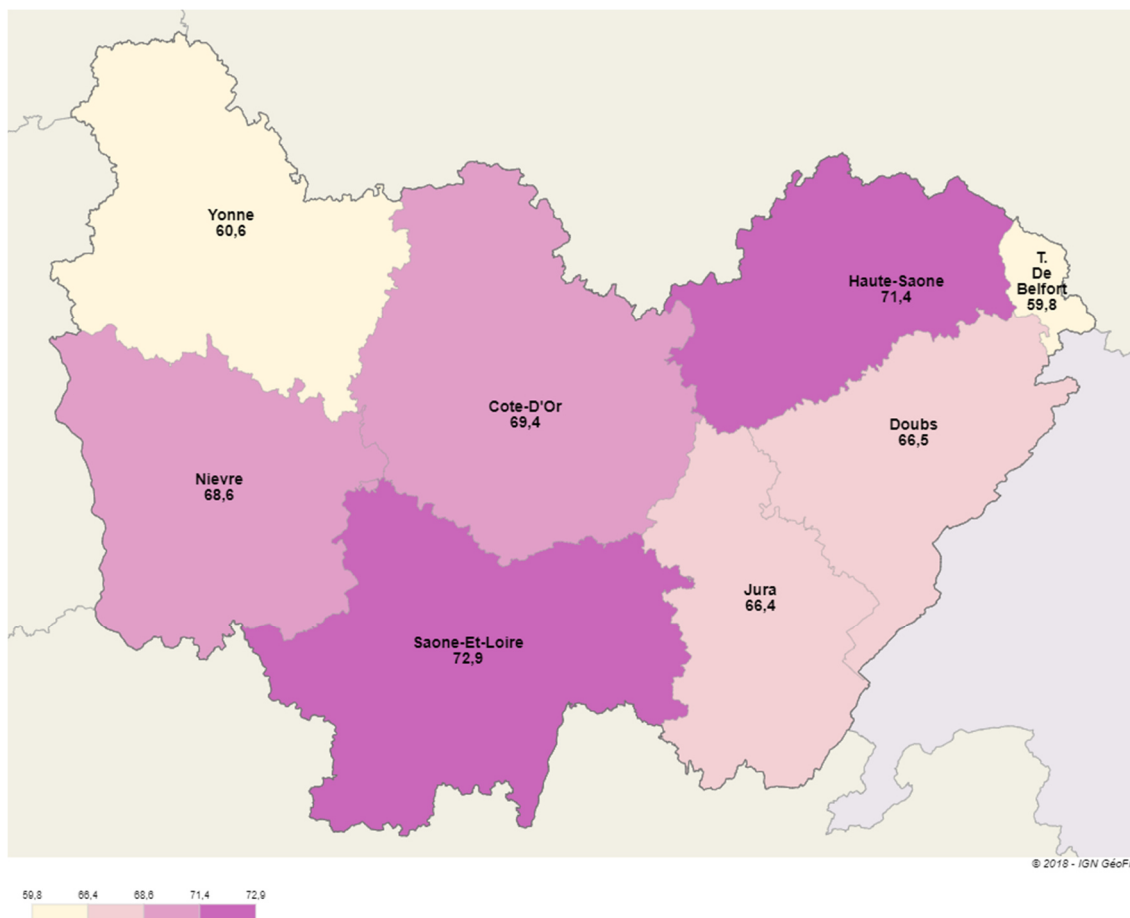
Dans l'offre régionale d'accueil collective, le nombre de places offertes par les crèches publiques dont les tarifs et le fonctionnement sont encadrés par les règles fixées par la caisse nationale d'allocations familiales reste très majoritaire avec une progression du nombre de places pour 100 enfants de 13,5 à 15,3 depuis 2017 (voir en annexe n°5 les principes de fonctionnement de la prestation de service unique - PSU). Les établissements privés d'accueil du jeune enfant proposent un nombre de places modeste mais croissant, avec un taux de couverture de 3 % en 2021 contre 1,6 % en 2017.

Ces évolutions cachent des dynamiques très différentes d'un département à l'autre et des situations disparates entre territoires urbains et territoires à dominante rurale.

2.2 Une offre d'accueil présentant de fortes inégalités spatiales

Si en 2021, les départements de la région Bourgogne-Franche-Comté présentaient un taux de couverture supérieur à la moyenne nationale, **un écart important est constaté entre le département du Territoire de Belfort où la couverture est la plus faible (59,8 %) et celui de Saône-et-Loire où la couverture est la meilleure (72,9 %).**

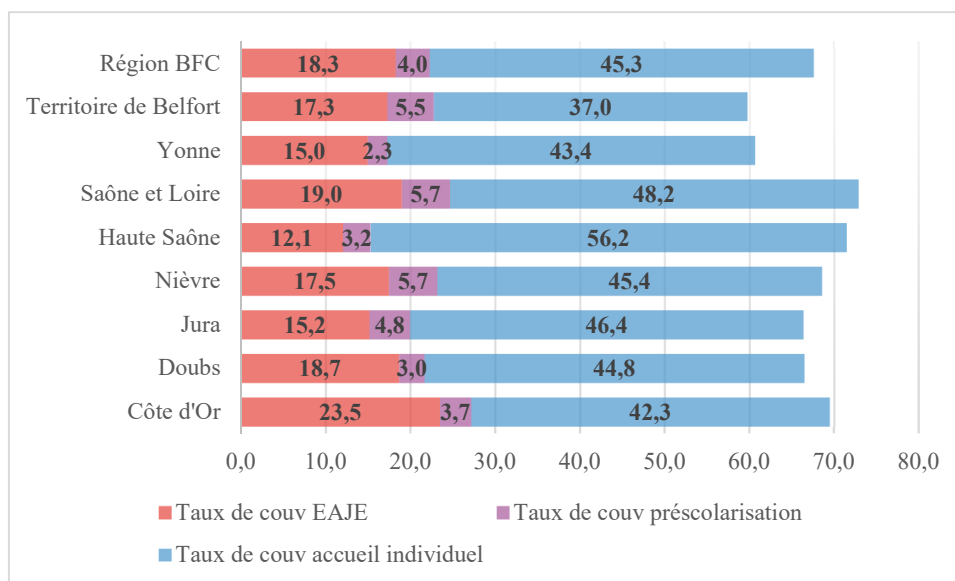
Carte n° 2 : Taux de couverture d'accueil du jeune enfant des départements de BFC en 2021



Source : carte réalisée par la CRC à partir des données CAF (site Datacaf).

De même, **l'accueil collectif est inégalement présent sur le territoire régional.** Il est plus développé en Côte d'Or, avec un taux de couverture supérieur au niveau national, mais en très retrait dans le département de Haute-Saône.

Graphique n° 2 : Décomposition départementale des taux de couverture de la région Bourgogne-Franche-Comté en 2021



Source : CRC d'après données CAF.

A l'échelle infra-départementale, on relève des disparités importantes dans le niveau de l'offre d'accueil, **entre les territoires à dominante rurale et les territoires à dominante urbaine.**

Ces inégalités sont principalement déterminées par la plus grande concentration des places d'accueil collectif, qu'elles soient publiques ou privées, dans les aires urbaines. Plusieurs raisons expliquent la plus forte concentration du nombre de places d'accueil collectif dans les aires urbaines.

La première est la nécessité, pour les collectivités territoriales compétentes, de disposer d'une capacité financière et de moyens humains importants pour financer de crèches. Malgré le financement par les CAF, le coût d'une crèche restant à la charge des collectivités peut être lourd à porter et n'est pas nécessairement à la portée de celles qui ont un faible potentiel financier (voir § 3.3.2). Les intercommunalités, qui sont les plus à même de mettre en œuvre une mutualisation de moyens, n'exercent pas toutes, ou alors de manière partielle, la compétence d'accueil du jeune enfant³, ce qui ne favorise pas l'investissement public local dans le développement de l'accueil collectif.

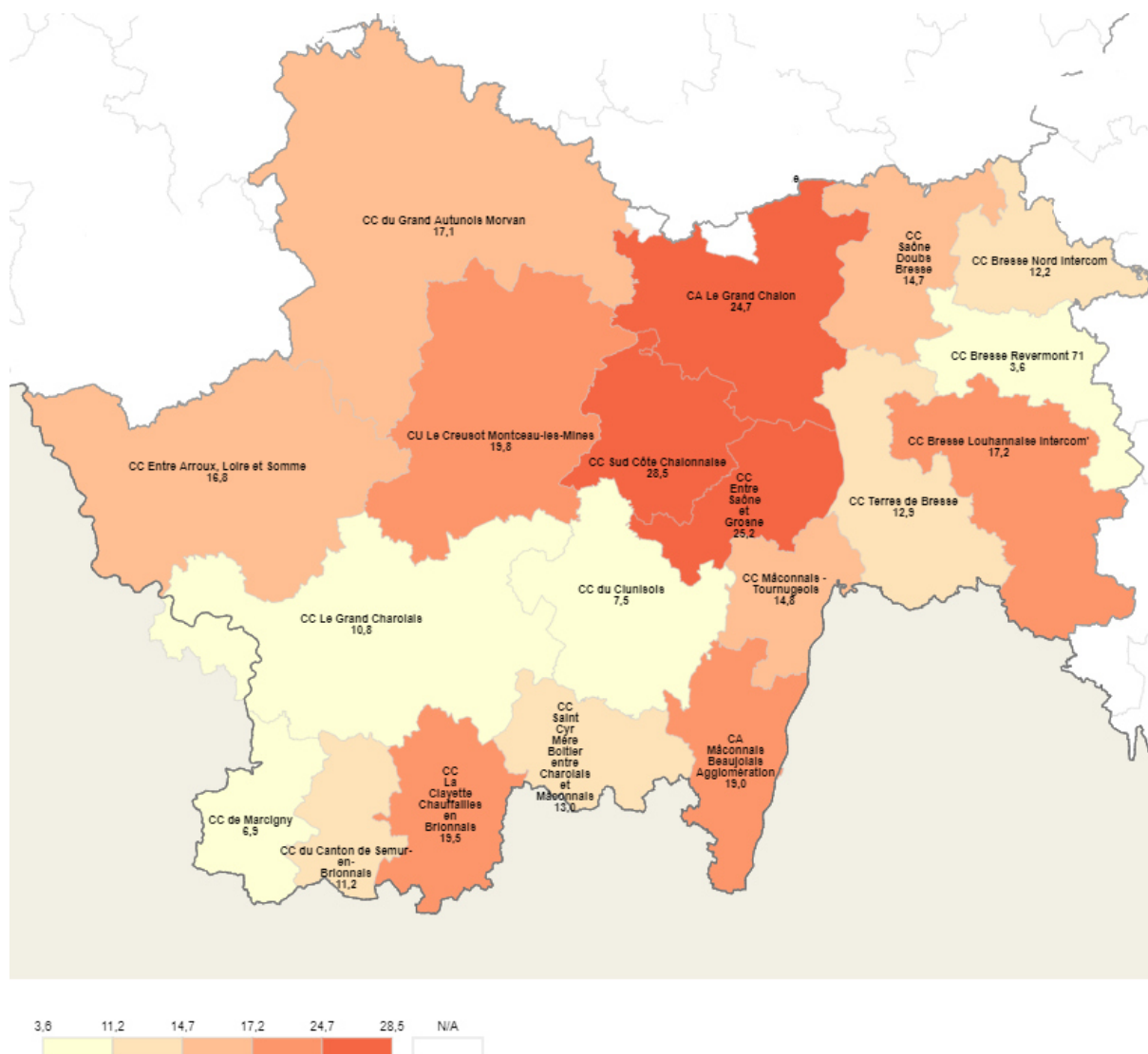
La nécessité de disposer d'un niveau de demande à même de **solvabiliser une offre privée d'accueil collectif, beaucoup plus chère**, avec des familles ayant un niveau de revenus suffisamment élevé, constitue un deuxième facteur explicatif. Or l'offre d'accueil gérée par des crèches privées lucratives peut représenter une part parfois importante de l'offre collective locale, jusqu'à 20 % par exemple à Besançon ou dans le Grand Chalon (et 16 % en moyenne

³ En 2023, 75 % des EPCI exerçaient, au niveau national, une compétence en matière d'accueil du jeune enfant, dont 53 % exerçant la totalité de la compétence, représentant 23 % de la population légale métropolitaine. En Bourgogne-Franche-Comté, selon les données de la base Banatic, seul un tiers des EPCI exerceraient cette compétence.

régionale) et elle a connu un développement localement important (voir ci-dessous le graphique n°3), **contribuant à alimenter un développement de l'offre à plusieurs vitesses.**

La carte n°3 ci-après illustre, pour la Saône-et-Loire, cette polarisation relative de l'offre d'accueil collective dans les aires urbaines (voir également en annexes n°6 et 7 les cartes présentant la répartition de l'offre d'accueil par EPCI).

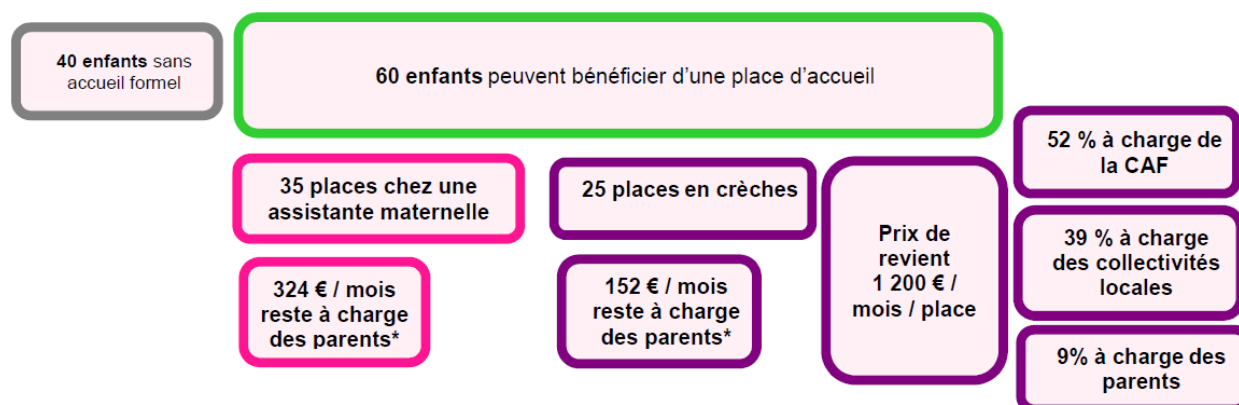
Carte n° 3 : Répartition spatiale de l'offre d'accueil collectif en Saône-et-Loire



Source CRC, d'après données CAF

Le financement, par la PSU, de la grande majorité des crèches génère donc, de facto, des inégalités entre les familles, particulièrement dans les territoires où il n'existe pas, ou peu, de crèches PSU et dans lesquels l'essentiel des places est proposé par les assistantes maternelles, avec un coût pour les parents nettement plus important.

Schéma n° 2 : La prise en charge de l'accueil de 100 enfants de moins de 3 ans



Source : CRC BFC, d'après données Onape 2021 - Cas type pour une famille avec un revenu égal à deux fois le Smic.

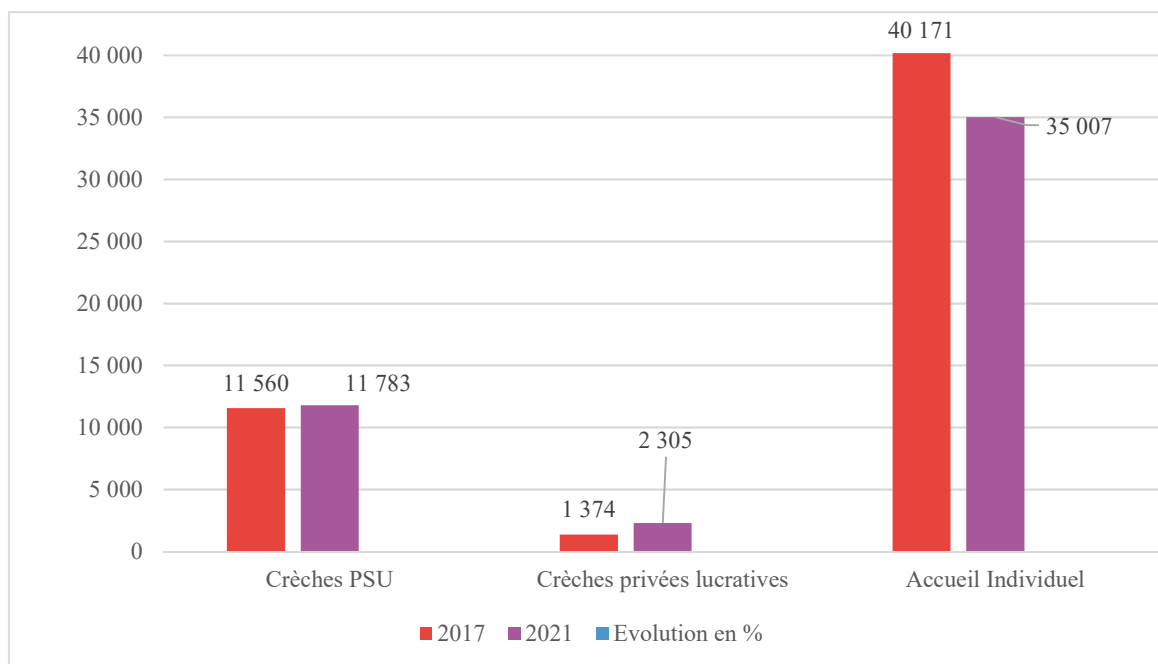
Comme la CNAF l'indiquait dans le bilan de son « plan crèches » 2018-2023, conçu pour permettre un rééquilibrage territorial, **les incitations financières en faveur des territoires encore peu couverts doivent être améliorées**. En effet même si le plan crèche a permis que 20 %⁴ du total des créations de places interviennent dans des territoires dont le potentiel financier par habitant était inférieur à la moyenne nationale, c'est-à-dire dans les communes moins aisées, **80 % des places en crèches PSU ont cependant été créées dans des territoires dont les collectivités territoriales disposaient de potentiels financiers par habitant égaux ou supérieurs à la moyenne nationale**.

2.3 Une offre d'accueil qui se maintient, dans un contexte de baisse du nombre d'enfants de moins de trois ans

Entre 2017 et 2021, sous l'effet de la forte baisse du nombre de places proposées en accueil individuel (voir graphique n°3 ci-dessous), le nombre de places offertes pour les enfants de moins de trois ans a diminué, dans sept des huit départements de la région Bourgogne-Franche-Comté. Cette forte diminution du nombre de places d'accueil individuel est partiellement compensée par des créations de place d'accueil collectif, très majoritairement dans les crèches privées lucratives.

⁴ Soit quelque 4 954 places nouvelles entre 2019 et 2021 en France.

Graphique n° 3 : Les déterminants de l'évolution du nombre de places d'accueil en Bourgogne-Franche-Comté entre 2017 et 2021



Source CRC d'après données CAF

Sur la même période, le nombre d'enfants de moins de trois ans diminue nettement dans tous les départements (- 4,5 % dans la **Nièvre**, - 10,5 % dans le **Territoire de Belfort**), avec une baisse de - 7,4 % en moyenne régionale.

Cette baisse a commencé au niveau national en 2012. En Bourgogne-Franche-Comté, entre 2012 et 2021, alors que la population régionale restait globalement stable, **la population des enfants de moins de 3 ans a diminué de 17 %** : -11 % pour les départements de Côte d'Or et du Doubs, où elle est moins la moins marquée, et jusqu' à -20 % pour la Nièvre et -22 % pour le Territoire de Belfort.

Dans six des huit départements de la région, cette **baisse de la population des jeunes enfants est supérieure à la diminution du nombre de places d'accueil, ce qui améliore mécaniquement leur taux de couverture**. Cet effet est marqué dans des départements particulièrement touchés par la baisse de leur population de jeunes enfants (Territoire de Belfort, Haute-Saône).

(2) En moyenne régionale, le taux de couverture est globalement stable malgré la baisse du nombre de places d'accueil (tableau ci-dessous).

Tableau n° 1 : Evolution 2017-2021 du nombre d'enfants de moins de trois ans, de l'offre d'accueil formel et des taux de couverture et des départements de Bourgogne-Franche-Comté

	Nombre d'enfants - 3 ans			Nombre de places			Taux de couverture		
	2017	2021	Evolution	2017	2021	Evolution	2017	2021	Evolution
Côte d'Or	16 120	15 237	-5,5%	11 426	10 701	-6,3%	70,1	69,4	-1,0%
Doubs	18 289	17 200	-6,0%	11 270	11 170	-0,9%	65,5	66,5	1,5%
Jura	7 671	7 014	-8,6%	5 177	4 598	-11,2%	69,1	66,4	-3,9%
Nièvre	4 995	4 770	-4,5%	3 066	3 004	-2,0%	62,4	68,6	9,9%
Haute Saône	7 019	6 358	-9,4%	4 197	4 275	1,9%	61,1	71,4	16,9%
Saône-et-Loire	15 836	14 389	-9,1%	11 204	10 676	-4,7%	72,1	72,9	1,1%
Yonne	10 153	9 304	-8,4%	5 856	5 680	-3,0%	64,7	60,6	-6,3%
Territoire de Belfort	4 653	4 164	-10,5%	2 585	2 493	-3,6%	55,6	59,8	7,6%
Total BFC	84 736	78 436	-7,4%	56 691	52 597	-7,2%	66,9%	67,1%	0,2%

Source : CRC d'après données CAF et Insee.

3 MALGRE SES LIMITES, L’ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EST AU COEUR DE LA POLITIQUE DE L’ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

3.1 Une planification de l’offre en cours de structuration, pour plus d’efficacité

La mobilisation des acteurs de la politique publique d’accueil du jeune enfant **peut s’appuyer sur deux dispositifs qui ont été récemment confortés par la loi** : les schémas départementaux des services aux familles (SDSF), généralisés en 2015, et devenus obligatoires à partir de 2022⁵ et les schémas pluriannuels de développement des services aux familles arrêtés à l’échelle communale, obligatoires à partir de 2025, dont les orientations doivent être compatibles avec celles du SDSF.

3.1.1 Une amélioration notable à l’échelle départementale

Le schéma départemental des services aux familles vise à élaborer une politique partagée en matière de services aux familles. Il a « notamment pour objet d’évaluer l’offre et les besoins territoriaux [...] et de définir des actions départementales »⁶.

La généralisation des SDSF à partir de 2015, devenus obligatoires en 2021⁷ favorise une meilleure connaissance des besoins des familles à l’échelle départementale (voir le schéma ci-dessous). Le portage du schéma par les comités départementaux des services aux familles⁶, instance partenariale élargie, permet désormais d’arrêter des orientations stratégiques concertées avec l’ensemble des acteurs du secteur de la petite enfance. Il réunit l’Etat, le conseil départemental, la caisse d’allocations familiales et la mutualité sociale agricole et des, représentants du bloc communal dans un pilotage commun. Il favorise également le pilotage des plans d’actions arrêtés dans le cadre des schémas.

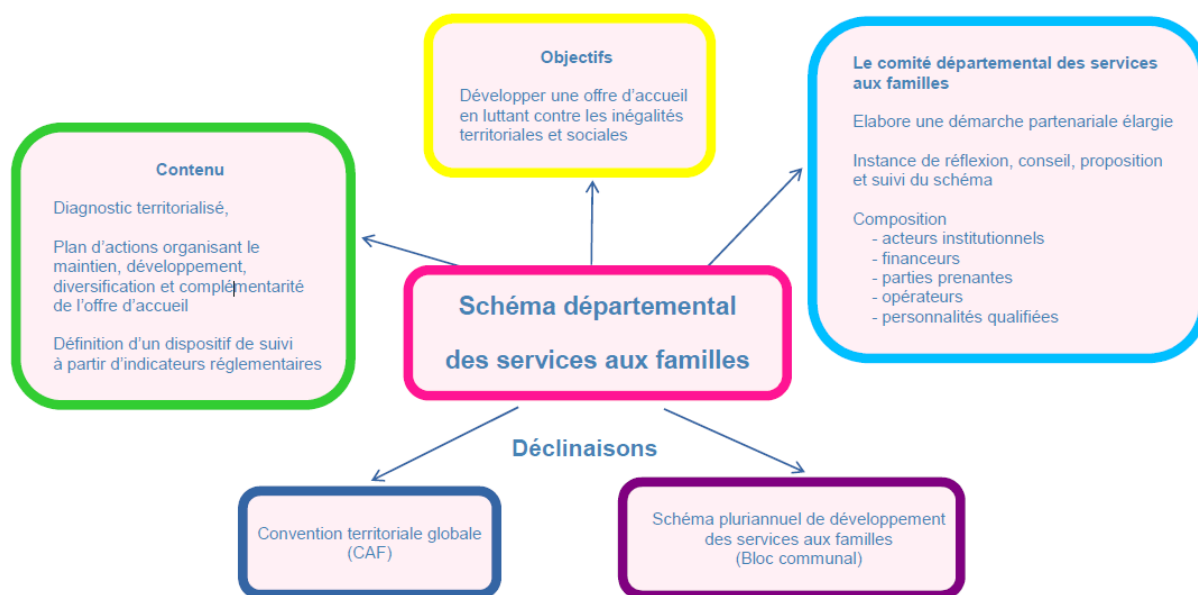
En Bourgogne-Franche-Comté, chaque département est couvert par un schéma adopté postérieurement à l’ordonnance de 2021, excepté le Jura dont le schéma, adopté dans l’ancienne version en 2019, est en cours de renouvellement fin 2024.

⁵ Décret n° 2021-1644 du 14/12/2021.

⁶ L. 214-5 du CASF.

⁷ L’ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 rend obligatoire l’adoption d’un schéma au comité départemental des services aux familles, en clarifie les objectifs et en clarifie la gouvernance en la confiant au comité départemental des services aux familles. Elle donne par ailleurs une valeur réglementaire à la charte nationale pour l’accueil du jeune enfant et modernise et conforte le cadre d’exercice du métier d’assistante maternelle.

Schéma n° 3 : La gouvernance partenariale des SDSF



Source : CRC BFC

Les diagnostics des schémas des départements de Bourgogne-France-Comté, dressent tous un état des lieux clair de l'offre et de la demande d'accueil du jeune enfant, établi à partir des données de l'INSEE, de la CAF et parfois de sondages de satisfaction des familles. Ils mettent en exergue les caractéristiques de l'offre régionale, relevées *supra* au § 2.1. Parmi les lacunes identifiées dans les réponses apportées aux besoins spécifiques des familles, plusieurs schémas identifient des bassins de vie prioritaires car insuffisamment couverts ou dénués d'accueil collectif (schémas du **Jura**, de la **Haute-Saône**, de **Côte d'Or**) ou pointent une couverture partielle de leur territoire par les relais petite enfance (schémas du **Jura**, de l'**Yonne** et du **Territoire de Belfort**).

La **réduction des inégalités sociales et territoriales** est l'axe stratégique retenu par tous les SDSF. Quelques-uns (**Saône-et-Loire** et **Haute-Saône**) portent également une attention à la qualité de l'accueil.

C'est dans la **déclinaison des orientations en objectifs et plans d'actions à l'échelle la plus fine possible que se joue l'efficacité opérationnelle du schéma**. Or, les plans d'actions sont principalement définis à l'échelle départementale, à l'exception de quelques SDSF déployant un petit nombre d'interventions dédiées à des territoires intercommunaux identifiés comme prioritaires à partir des diagnostics, car ne disposant pas ou peu d'offre collective. Le schéma départemental du Jura prévoyait par exemple, pour la période 2019-2023, la création de places d'accueil collectif et le développement de l'agrément d'assistantes maternelles dans huit communautés de communes identifiées comme prioritaires.

Tableau n° 2 : Axes stratégiques des schémas départementaux de la région BFC

<i>Axes transversaux</i>		<i>Axes spécifiques</i>	
39	Réduire les inégalités territoriales Répondre aux besoins des familles, accès des enfants en situation de handicap Répondre aux besoins des familles en situation de précarité Mailler le territoire en matière d'offre et d'accompagnement à la parentalité Optimiser l'information des familles et des jeunes	21	Adapter l'accueil de la petite enfance aux besoins des territoires et des familles
58	Améliorer l'accessibilité à des offres diversifiées et adaptées Animer, outiller les acteurs du territoire pour garantir un meilleur accès du public concerné aux services	25	Développer l'offre d'accueil du jeune enfant en luttant contre les inégalités sociales et territoriales
70	Assurer un maillage territorial équitable et pérenne des services aux familles Apporter une réponse adaptée aux besoins spécifiques en situation de vulnérabilité dans une logique d'insertion sociale Faciliter l'accès aux services et l'implication des publics Accompagner les professionnels dans l'amélioration continue de la qualité et de la complémentarité des services	89	Maintenir et développer l'offre d'accueil du jeune enfant, en particulier l'accueil individuel,
71	Des décideurs mobilisés au service d'une couverture équilibrée et harmonieuse du territoire Des professionnels engagés autour de services de qualité Des publics informés, pris en compte et associés	90	Développement de l'offre d'accueil du jeune enfant et la réduction des inégalités sociales et territoriales

Source : CRC d'après les SDSF des 8 départements

Le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des plans d'actions sont, par ailleurs, inégalement pris en compte dans les schémas départementaux élaborés avant l'ordonnance de 2021. Ainsi, **dans le Doubs**, le suivi du SDSF 2020-2023 a été réalisé par le comité de pilotage stratégique, à raison de deux à trois réunions annuelles, mais n'a pas fait l'objet d'un bilan final formalisé. A contrario, le comité départemental en charge du schéma de la **Saône-et-Loire** a porté, en 2023, un regard à la fois sur les modalités de fonctionnement passées et les réalisations avant d'élaborer le nouveau schéma⁸.

⁸ Sur les 22 actions prévues, 11 étaient finalisées, 5 en cours de réalisation, 3 initiées et 3 avaient dû être annulées, et une construction plus solide des fiches d'actions devrait permettre d'améliorer le suivi et l'évaluation.

Dans les schémas les plus récents, **l'évaluation des actions du SDSF prend une place plus centrale**. C'est le cas, notamment à travers la formalisation de fiches actions plus solides et étayées, qui donnent une dimension à la fois plus opérationnelle et plus évaluable aux plans d'actions, à l'image **du SDSF du département du Doubs**⁹. Elles précisent entre autres les pilotes, les partenaires mobilisés¹⁰, les résultats attendus, des indicateurs, et leur inscription dans un calendrier. La mise en place d'une série d'indicateurs communs¹¹, prévue par le nouveau cadre réglementaire applicable aux SDSF permettra aux schémas et à leur gouvernance de continuer à s'inscrire dans cette dynamique favorable.

Cependant, en dépit de cette gouvernance départementale plus intégrée, les **financements publics ne sont pas assez modulés** pour encourager le développement de l'offre d'accueil dans les territoires plus faiblement couverts, comme on l'a vu *supra* au § 2.3. **La régulation** du service public de la petite enfance **peut être par ailleurs renforcée**, au niveau local, **par l'exercice de la fonction d'autorité organisatrice à l'échelle du bassin de vie le plus pertinent** (voir ci-dessous § 3.1.2).

3.1.2 Une articulation encore insuffisante, entre l'échelle communale et intercommunale

La loi prévoit, à l'échelle communale ou intercommunale, l'élaboration d'un schéma pluriannuel de développement des services aux familles pour faire l'inventaire de l'offre d'accueil existante sur le territoire communal, recenser l'état et la nature des besoins et préciser les perspectives de développement ou de redéploiement de l'offre nécessaires, ainsi que le coût prévisionnel des opérations projetées.

Ces schémas, qui constituent en principe le cadre de réflexion du bloc communal sur la demande et l'offre d'accueil du jeune enfant, sont restés facultatifs jusqu'à l'adoption de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023. De fait, à l'échelle nationale, très peu de communes ou d'intercommunalités ont élaboré des schémas pluriannuels de développement des services aux familles.

Il en va de même dans les collectivités étudiées par la chambre régionale. Certaines d'entre elles ont pu énoncer des objectifs généraux pour la petite enfance dans le cadre d'un plan de mandat (maintien du niveau de l'offre, promotion de l'égalité fille-garçon ou éducation à l'environnement), ou réaliser régulièrement des analyses démographique et socio-économiques pour éclairer leur actions (**Dijon**) dans une logique d'observatoire de la petite enfance, ou encore se doter de projets de services vecteurs d'importants chantiers de réorganisation du travail et de la gestion des services et des structures petite enfance. Mais aucune **collectivité de l'échantillon n'a formalisé de schéma de services aux familles et très peu se sont dotées d'un document cadre**.

⁹ Voir en annexe.

¹⁰ Les actions sont portées principalement par la caisse d'allocations familiales et le conseil départemental. Pour autant, différents partenaires comme Pôle emploi, les RPE, la FEPEM, les pôles ressources Handicap ou l'association des gens du voyage, peuvent être sollicités à la marge.

¹¹ Arr. du 4 juill. 2024 fixant la liste des indicateurs communs aux schémas départementaux des services aux familles et les modalités de transmission de ces indicateurs.

Seule la communauté d'agglomération du Grand Chalon s'est dotée d'une stratégie structurée à travers l'élaboration d'un schéma directeur qui s'apparente fortement au schéma visé à l'article L. 214-2 du CASF. Les deux schémas directeurs adoptés depuis 2015 portent des orientations, arrêtées après un diagnostic complet du territoire, qui sont déclinées dans un plan d'actions détaillé, assorti d'une programmation financière. Une évaluation régulière de la mise en œuvre du 1^{er} schéma directeur a permis de déboucher sur des actions correctrices, formalisées dans le deuxième schéma directeur.

De fait, c'est le plus souvent à l'initiative de la CAF, dans **les conventions territoriales globales** (CTG) signées avec les collectivités, que les orientations des schémas départementaux des services aux familles sont aujourd'hui déclinées. C'est à l'occasion de cette démarche de contractualisation avec les CAF¹², que les collectivités territoriales qui n'ont pas formalisé de stratégie propre, sont conduites à analyser les besoins en matière d'accueil de jeunes enfants (**Besançon, Grand Charolais, Saint-Claude**) A l'échelle infra-départementale, ces conventions formalisent un projet de territoire pour le maintien et le développement des services aux familles.

Une coordination doit être recherchée entre communes afin d'aboutir à une vision globale des besoins et de l'offre existante à l'échelle du bassin de vie, capable de prendre en compte les dynamiques de déplacement domicile-travail et d'articuler les réponses à apporter aux besoins des familles.

C'est la raison pour laquelle les CAF incitent à la signature de CTG au niveau intercommunal, que la compétence ait été transférée ou non à l'intercommunalité. Leur rôle est structurant en Bourgogne-Franche-Comté, car, comme au niveau national, seule une partie des intercommunalités exercent une compétence en matière d'accueil du jeune enfant¹³. La réalisation d'un diagnostic à l'échelle du bassin de vie, **le partage entre communes d'objectifs transversaux et le déploiement d'actions communes** entre les collectivités lorsque la compétence n'est pas ou que partiellement transférée (**Grand Charolais**) et **l'élargissement de la dimension partenariale** de l'exercice de la politique petite enfance (via la création de réseaux de professionnels (**Saint-Claude**), constituent un apport positif incontestable des CTG.

Cependant, dans la mesure où elles dépendent des dynamiques intercommunales préexistantes, les CTG ne permettent pas toujours de structurer des objectifs communs à l'ensemble du territoire intercommunal, ni de les décliner de manière cohérente à cette échelle. En 2022, seuls 67 % des habitants étaient couverts par une CTG signée à l'échelle intercommunale et la compétence reste le plus souvent exercée par les communes en zone urbaine. Ainsi, dans les deux grands pôles urbains de la région (**Besançon et Dijon**), **la compétence est restée communale. La communauté d'agglomération du Grand Chalon,**

¹² Les contrats enfance jeunesse signés entre la CAF et les communes (ou EPCI si la compétence avait été transférée) étaient des contrats d'objectifs et de cofinancement visant à soutenir le fonctionnement des services aux familles (établissements d'accueil du jeune enfant, accueils de loisirs, lieux d'accueil enfants parents, ...). En 2021, ils ont été remplacés par des conventions territoriales globales, signées à l'échelle intercommunale, autour d'un partenariat local plus global à partir d'un diagnostic territorial comprenant les volets enfance et jeunesse, mais également, handicap et prévention santé, soutien à la parentalité, logement et cadre de vie, animation de la vie sociale, accès aux droits et inclusion numérique.

¹³ En 2023, 75 % des EPCI exerçaient une compétence en matière d'accueil du jeune enfant, dont 53 % exerçant la totalité de la compétence, représentant 23 % de la population légale métropolitaine. En Bourgogne-Franche-Comté, selon les données de la base Banatic, seul un tiers des EPCI exerceraient cette compétence.

aire urbaine la plus importante du département de Saône-et-Loire, qui a intégré cette compétence dès 2012, **fait figure d'exception dans la région**.

Quant aux territoires ruraux, la politique d'accueil du jeune enfant est inégalement intégrée, du fait de moyens financiers contraints et de la frilosité parfois constatée des intercommunalités à se saisir de la compétence. La commune de **Saint-Claude a conservé cette compétence et la communauté de commune du Grand Charolais** n'est compétente que sur une partie de son périmètre géographique.

3.2 Les collectivités n'utilisent pas encore pleinement les leviers leur permettant de contrer l'érosion de l'accueil individuel

Alors que l'accueil individuel est prépondérant dans la région, le nombre d'assistantes maternelles et de places d'accueil individuel s'érode fortement, avec la perte de plus de 5 000 places d'accueil ces cinq dernières années (-14 %). **Cette tendance représente une fragilité importante pour la région**.

Un ensemble de facteurs bien identifiés contribue à la perte d'attractivité de ce métier : la pénibilité du travail, l'amplitude horaire importante, l'impact sur la vie privée s'agissant d'un accueil au domicile des assistantes maternelles, un rapport avec les services départementaux de la protection maternelle et infantile (PMI) parfois vécu comme une pression normative, les exigences des parents, un manque de reconnaissance en tant que professionnels et une image globalement négative véhiculée quant à la qualité de l'accueil de ce mode de garde.

S'agissant d'une activité qui reste d'abord libérale (malgré le régime d'autorisation et le cadre des contrôles dont elle relève¹⁴), la capacité d'action des collectivités en faveur de cette modalité d'accueil est limitée. En particulier, la fixation du niveau de **rémunération, principal levier d'attractivité des métiers de la petite enfance, n'est pas à la main des acteurs locaux**. Ils peuvent salarier des assistantes maternelles, dans le cadre de crèches familiales, mais ce mode d'intervention est plutôt en voie de disparation.¹⁵

Les collectivités territoriales disposent de plusieurs leviers pour favoriser l'exercice de l'accueil individuel.

Le premier d'entre eux passe par la création et l'animation des relais petite enfance (RPE) qui ont deux principales missions : l'information et l'accompagnement, d'une part, des familles et, d'autre part, des professionnels. A côté de ces deux missions socles, les relais ont la possibilité de s'inscrire dans une ou plusieurs missions renforcées facultatives arrêtées par la CAF¹⁶.

¹⁴ Voir en annexe n°4.

¹⁵ Pour encourager l'accueil des enfants de familles modestes chez une assistante maternelle, une réforme du CMG emploi direct doit entrer en vigueur en septembre 2025. L'objectif est de rapprocher les restes à charge entre crèches PSU et assistantes maternelles. La branche famille a prévu un financement annuel de 300 M€ à partir de 2025 pour accompagner cette réforme.

¹⁶ Article L. 214-2-1 du CASF : « Il peut être créé, dans toutes les communes ou leurs groupements, un relais petite enfance [...]. Le relais petite enfance a notamment pour rôle d'informer les parents et les assistants

En Bourgogne-Franche-Comté, leur déploiement est globalement satisfaisant, même si trois départements (**Jura, Yonne et Territoire de Belfort**) ont été identifiés dans les diagnostics des SDSF comme partiellement couverts par des RPE. Ainsi, le RPE de la commune de **Saint-Claude** est resté fermé pendant trois ans et n'a été remis en route que fin 2023. Afin de développer une offre à l'échelle du territoire et répondant aux besoins, les participants à la CTG ont manifesté leur souhait de voir élargie l'action du RPE de **Saint-Claude** à d'autres communes.

Le dimensionnement des RPE et le périmètre de leurs missions restent assez variables. Certaines communes sont conscientes que la diminution du nombre d'assistants maternels, la pyramide des âges de ces professionnels et le contexte général de manque d'attractivité de la profession rendent l'appui que les RPE peuvent leur apporter essentiel. Aussi, cherchent-elles **à les conforter dans leur mission de soutien à la pratique professionnelle de l'accueil individuel**. Ainsi, la **ville de Dijon**, confrontée à une forte érosion de l'offre d'accueil individuel (29 % de l'offre municipale), a fixé à ses cinq relais petite enfance (RPE) l'objectif d'améliorer l'inscription des assistantes maternelles dans une équipe pluridisciplinaire et de donner une dimension collective à l'accueil individuel. Ils déploient à cette fin des moyens et un périmètre de services intéressants (dont des séances d'analyse de la pratique). **Mais en l'absence d'obligation pour les assistantes maternelles de fréquenter les RPE, la collectivité constate, en moyenne, que seule une assistante maternelle sur trois profiterait des services des RPE.**

Afin de renforcer l'attractivité du métier, des initiatives sont fréquemment prises par différents acteurs territoriaux pour **faire la promotion du métier d'assistante maternelle et susciter des vocations** (forums des métiers, journée dédiée). **Toutefois, ces actions, pour utiles qu'elles soient, ont des retombées limitées, selon les acteurs audités par la chambre**

Enfin, les maisons d'assistantes maternelles (MAM), à mi-chemin entre l'accueil collectif et individuel, apparaissent comme un mode d'organisation de l'accueil individuel intéressant pour consolider l'offre d'accueil individuel. Les MAM, structure d'accueil où jusqu'à quatre assistantes maternelles exercent ensemble dans un même local, présentent des avantages pour les parents comme pour les professionnels : lutter contre l'isolement des professionnels ; préserver le domicile de l'assistante maternelle pour sa vie personnelle ; concilier l'accueil individuel avec l'accueil collectif ; socialiser les enfants. Elles présentent une image plus professionnelle et plus rassurante pour les parents qui ont une préférence générale pour l'accueil collectif.

Mais les projets de création de MAM peinent à aboutir en raison des difficultés administratives liées au montage juridique de la structure, associatif le plus souvent, à la nécessité d'élaboration du projet pédagogique et la difficulté d'accéder à des locaux à des coûts abordables¹⁷. Pour lever ces freins, plusieurs collectivités déploient des dispositifs d'accompagnement pour favoriser la création de MAM.

maternels sur ce mode d'accueil et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle ainsi que leurs possibilités d'évolution de carrière, [...]. Il peut, pour le compte de particuliers mentionnés au 4° de l'article L. 133-5-6 du code de la sécurité sociale, avec leur consentement et celui des assistants maternels qu'ils emploient, accomplir des formalités administratives et des déclarations sociales et fiscales liées à l'emploi de ces assistants maternels.

¹⁷ Parmi les freins à la création ou la survie de MAM, sont identifiés :

L'incubateur de MAM du Grand Chalon

Depuis février 2023, l'incubateur de l'agglomération permet à des assistants maternels désirant créer une MAM de « tester » dans des conditions réelles leur projet et de bénéficier d'un accompagnement sur mesure aux démarches assurées par les animateurs des RPE. Ce soutien concerne autant l'élaboration des documents administratifs que la rédaction des projets d'accueil, l'aménagement de l'espace, le montage financier, la recherche des subventions ou des locaux.

L'objectif pour le **Grand Chalon** est double : valoriser la profession d'assistant maternel (l'emploi étant au cœur de la compétence de développement économique) maintenir, voire augmenter, le nombre de places en accueil individuel.

Les assistants maternels souhaitant s'engager dans la création d'une MAM doivent le faire pour une durée de trois mois minimum, avec une présence effective d'une semaine par mois. Les assistants maternels désirant exercer en MAM signent une convention avec le **Grand Chalon** et s'engagent à respecter le règlement de fonctionnement de l'incubateur. En complément, le **Grand Chalon** s'investit dans la recherche de locaux adaptés à la création de MAM.

Le **département de la Nièvre** fournit également depuis 2023 un accompagnement individualisé des projets de MAM (rédaction des projets d'établissement, des règlements de fonctionnement, aide à la recherche de foncier disponible) et anime un réseau des MAM, lieu d'information, d'échanges et de mise en commun des difficultés.

Malgré ces interventions, le **nombre de MAM reste encore limité dans la région**. Les départements **de la Saône-et-Loire, du Doubs, du Jura et de la Haute-Saône** se distinguent néanmoins par une progression plus soutenue.

Tableau n° 3 : Progression du nombre de maisons d'assistantes maternelles

<i>Départements</i>	2011	2021
Côte-d'Or	3	7
Doubs	3	39
Jura	3	28
Nièvre	0	6
Haute-Saône	1	23
Saône-et-Loire	4	49
Yonne	3	12
Territoire de Belfort	1	11
Total Bourgogne-Franche-Comté	18	175

Source : CRC, d'après données Drees « accueil du jeune enfant, séries longues 2021 »

-
- Un besoin d'ingénierie, dû au fait que les assistantes maternelles ne sont pas des gestionnaires d'EAJE (difficulté de créer un projet pédagogique ou de gérer une structure tant sur le plan administratif que financier) ;
 - Des difficultés immobilières : pour disposer de locaux adaptés à des prix (acquisition ou location) abordables sans incidence sur la viabilité du modèle économique.

3.3 Les collectivités consacrent des moyens importants au développement des crèches, mais les résultats restent inégaux en termes d'accessibilité

Les communes ou leur EPCI de rattachement ont notamment la charge d'assurer, au vu des besoins de leur territoire, le développement de places de crèches. Leur désignation comme autorités organisatrices de la petite enfance (article L.124-1-3 du CASF) par la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 vient conforter ce rôle assumé de longue date, par les collectivités les plus importantes, sans changer radicalement les règles d'organisation et de financement de ce service public (*voir supra au § 1.3*).

3.3.1 Le développement et la gestion des crèches publiques : premier mode d'intervention des collectivités, fortement mobilisateur de moyens

Le **financement des crèches** (la construction et l'entretien des locaux, et surtout le recrutement et la gestion des professionnels de la petite enfance) reste le premier mode d'intervention des collectivités locales, que le mode d'accueil collectif soit majoritaire sur leur territoire (**Dijon, Saint-Claude et Nevers**) ou non (**Besançon, le Grand Chalon et le Grand Charolais**) Avec près de 90 % des dépenses, **il représente le premier poste de dépenses des collectivités qui exercent la compétence la petite enfance**¹⁸.

Parmi les modes qui accueillent le plus d'enfants¹⁹, **la crèche est le mode le plus onéreux, avec un coût à la place supérieur de près de 50 % à celui d'une assistante maternelle**.²⁰

Tableau n° 4 : Prix de revient mensuel par place en 2023

En €	2023
Garde à domicile simple	3 000
EAJE PSU	2 010
Micro-crèche (chiffre 2022) ²¹	1 425
Garde à domicile partagée	1 560
Assistante maternelle	1 290

Source : *Cour des comptes, rapport thématique relatif à l'« accueil du jeune enfant », d'après le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale Edition 2023.*

¹⁸ Ce taux important s'explique par l'affectation majoritaire du personnel dédié à la petite enfance au sein des structures d'accueil ainsi que par les charges à caractère hôtelier et général (achats, services et autres).

¹⁹ 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.

²⁰ L'écart, qui était de moins d'un tiers en 2010, s'accroît. Les dépenses de fonctionnement sont plus importantes pour une structure collective que pour une assistante maternelle qui intervient seule à son domicile.

²¹ Ces chiffres pour les micro-crèches sont fondés sur des données peu robustes, selon le Repss famille Edition 2024, qui ne fournit d'ailleurs pas le chiffre pour 2023. Ils sont mentionnés à titre indicatif.

Aussi, même s'il est financé par les CAF à un niveau élevé (en moyenne à hauteur de 51 %), **le coût des établissements d'accueil du jeune enfant à la charge des collectivités territoriales reste élevé**. Il représente en moyenne nationale 39 % du prix de la place d'accueil, les parents ne contribuant qu'à hauteur de 9 % environ au coût de revient de la place.

Plusieurs indicateurs (coût d'une place de crèche, budget alloué à chaque enfant de moins de 3 ans) illustrent l'importance de l'engagement financier des cinq collectivités auditées par la chambre. Ainsi, dans l'échantillon régional, le coût mensuel d'une place de crèche restant à la charge de la collectivité s'échelonne entre 575 € **pour Dijon** (soit 6 900 € par an) et 825 € pour **Saint-Claude** (soit 9 900 € par an).

Tableau n° 5 : Chiffres clés de la petite enfance pour les cinq collectivités de l'enquête régionale

Collectivité	Taux couverture	Dont accueil collectif	Dont accueil individuel	Prix revient horaire place	Reste à charge horaire parents	Reste à charge horaire collectivité	Budget Petite enfance collectivité	Coût net de la place collectivité	Budget Petite enfance/ enfant de -3ans
Besançon	62,8%	29,20%	28,30%	11 €	1,1 €	4,1 €	11,3 M€	7 104 €	1 086 €
Dijon	67,50%	37,5%	21,8%	11,20 €	1,6 €	3,6 €	13,9 M€	6 913 €	1 200 €
Grand Chalon	72%	30,50%	69,50%	12,3 €	1,6 €	5,5 €	8,3 M€	7 146 €	1 153 €
Saint Claude	55,4%	25,90%	17,10%	14 €	1,7 €	7 €	1,1 M€	9 992 €	3 211 €
Grand Charolais	81,1%	9,7%	64,2%	NC	NC	NC	0,8 M€	8 256 €	977 €

Source : CRC BFC, d'après données CAF et rapports enquête régionale BFC

C'est la raison pour laquelle, dans un contexte démographique atone et malgré la forte baisse de l'accueil individuel,²² les **collectivités de l'échantillon régional ont cherché ces dernières années à consolider plutôt qu'à développer leur offre**. L'accroissement de l'offre d'accueil collectif constaté dans les cinq territoires est essentiellement le fait de la forte augmentation du nombre de places en crèches privées à but lucratif (micro-crèches financées par la PAJE, hors du financement PSU) : il connaît depuis 2018 une croissance moyenne de 28 % dans les cinq collectivités ci-dessus et la commune de Nevers.

Les dépenses liées à la gestion des crèches, qui sont à plus de 80 % des dépenses de personnels, connaissent une progression soutenue sous l'effet d'une série de mesures de revalorisation touchant les métiers de la petite enfance, indépendantes de la politique salariale propre de la collectivité (voir § 3.4.2 certaines mesures d'attractivité salariale adoptées par des collectivités) : la révision des grilles indiciaires, le passage des EJE de catégorie B à catégorie A, le passage des auxiliaires de puériculture de catégorie C à catégorie B et, enfin, l'augmentation du point d'indice au 1^{er} juillet 2022.

²² Le nombre de places chez une assistante maternelle est en baisse constante depuis 2018 pour la grande majorité des territoires (-16 % en moyenne sur les 5 territoires et la commune de Nevers).

Dans ce contexte, certaines collectivités, **pour continuer de développer et d'adapter l'offre d'accueil à l'évolution du besoin des familles, choisissent de s'appuyer sur des prestataires privés, acteurs associatifs ou des entreprises gestionnaires de crèches déjà présents sur le territoire.** C'est le choix fait par la **commune de Dijon** qui se distingue, en Bourgogne-Franche-Comté, par sa gestion de l'offre d'accueil du jeune enfant qui s'appuie sur une pluralité de modes de gestion, tandis que les autres collectivités auditées par la chambre gèrent exclusivement leurs places de crèche en régie directe. Ainsi, en dehors des 14 crèches qu'elle gère en régie, la ville a fait le choix de mobiliser deux types de procédures pour financer des places de crèches dans des établissements gérés par des partenaires privés : l'achat de places dans le cadre de marchés publics, avec neuf contrats en cours pour la gestion de plus de 250 places, et la délégation de service public (DSP), avec deux contrats en cours qui portent sur une offre de 160 places. Ces divers contrats de prestations de service, portant sur près de 40 % de l'offre municipale, ont permis à la commune de Dijon de développer son offre d'accueil en s'appuyant sur des acteurs privés de la petite enfance déjà présents.

D'autres déploient des aides financières en faveur de l'installation de crèches privées sur leur territoire, comme la **communauté d'agglomération du Grand Chalon**, en les incitant à s'implanter principalement dans des communes de la 1^{ère} et 2^{ème} couronne qui disposent de peu de crèches, à l'inverse de la ville-centre.

Ce choix d'externaliser une partie importante de l'offre d'accueil du jeune enfant doit s'accompagner d'un dispositif renforcé de **contrôle portant aussi bien sur le respect des dispositions financières des contrats que sur la qualité des prestations rendues** (*voir infra au § 3.4.2*). La chambre régionale a ainsi estimé que compte tenu des moyens mobilisés par Dijon (3 M€ par an et 22 % environ du budget petite enfance), la commune devrait se doter d'un dispositif de contrôle et d'outils de pilotage permettant à la fois de mieux suivre le respect par les cocontractants des engagements pris et de mieux informer le conseil municipal de cette offre d'accueil.

3.3.2 Une accessibilité des crèches publiques qui prend bien en compte un objectif social, mais qui peine à satisfaire tous les usagers

Mode privilégié de financement des crèches ayant conventionné avec la CAF²³, la prestation de service unique (PSU) est une aide au fonctionnement des crèches collectives, familiales et parentales, multi-accueil ou micro-crèches, des haltes-garderies. Les structures doivent remplir plusieurs conditions²⁴. Le montant de la PSU est égal à 66 % du prix de revient horaire d'accueil, dans la limite d'un plafond, déduction faite des participations familiales²⁵. Le

²³ En 2021, le nombre de places en crèches PSU était de 420 600, soit 89 % de l'offre d'accueil collectif. Son montant national était de 2 483 M€ en 2022. La CAF attribue d'autres financements destinés au fonctionnement des structures : bonus (handicap, mixité et territoires) et d'autres aides (subventions des fonds locaux des CAF, fonds accompagnement petite enfance, etc.) accordées à la place.

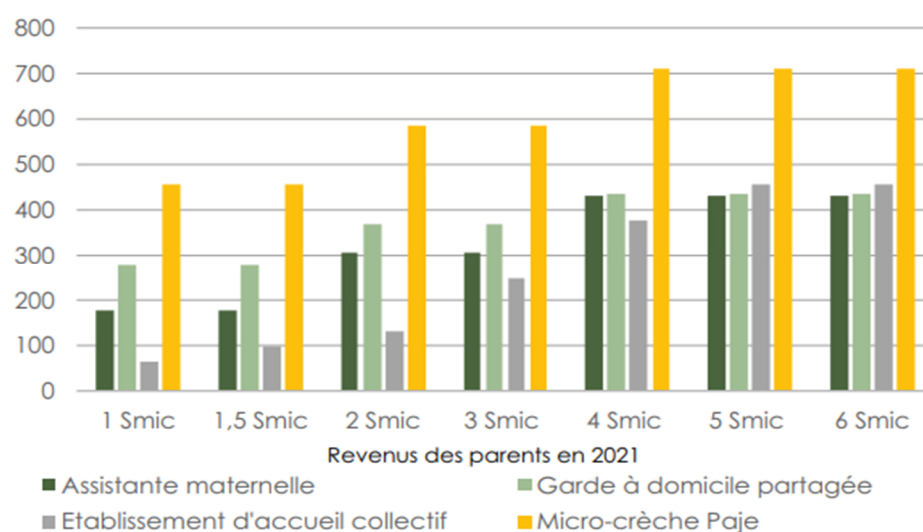
²⁴ Détenir une autorisation de fonctionnement délivrée par le conseil départemental et le maire de la commune d'implantation, être ouvertes à tous, appliquer le barème national arrêté par la Cnaf, faire valider par la CAF le projet d'établissement et le règlement de fonctionnement et signer une convention d'objectifs et de financement avec la CAF.

²⁵ Plus les revenus de la famille sont faibles, plus la subvention de la CAF est importante, le total ne devant pas dépasser 66 % 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.

montant de la contribution des familles 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 crèche, mais égal pour tous les revenus, conduisant ainsi à un taux d'effort égal pour toutes les familles.

La crèche PSU est le mode d'accueil le moins coûteux pour les familles, avec un reste à charge inférieur à la garde par une assistante maternelle jusqu'à un revenu des parents de quatre smic :

Graphique n° 4 : Reste à charge en 2023 pour une famille biactive, selon le mode d'accueil pour un enfant accueilli à temps plein, après crédit d'impôt (en euros par mois)



Source : Onape d'après Cnaf

Si la PSU contribue à l'accessibilité sociale des crèches, sa logique de fonctionnement avec le paiement de la PSU « à l'activité », sur la base des heures facturées par l'établissement et non sur une base forfaitaire par journée ou demi-journée, a aussi des effets négatifs et est aujourd'hui sujette à débat. Elle incite en effet les gestionnaires à augmenter le nombre d'heures d'accueil, et à pratiquer l'accueil occasionnel pour maximiser le taux d'occupation, ce qui est exigeant pour les équipes et peut dégrader les conditions d'accueil de l'enfant. De plus, de larges amplitudes horaires empêchent un fort taux d'occupation ; aussi, la PSU « à l'activité » peut conduire à diminuer l'amplitude horaire d'ouverture des structures. En sens contraire, les structures ayant pour fonction l'accueil occasionnel de qualité, telles que les haltes-garderies, peinent à être pérennisées du fait de recettes correspondant à un nombre réduit d'heures d'accueil.

Ainsi, après le Covid, et avec le développement subséquent du télétravail, le taux de facturation dans la plupart des crèches de l'échantillon régional peine à remonter et son augmentation vers la cible de 75 %, retenue par les CAF dans les CEJ et CTG, est un objectif. Ceci a souvent poussé les collectivités gestionnaires de crèches à faire le choix du multi-accueil, à l'image de la **commune de Dijon**, en proposant à la fois de l'accueil régulier, occasionnel et d'urgence.

Tout en s'inscrivant dans le cadre du financement de la PSU, **les communes ont néanmoins des marges de manœuvre pour orienter le choix des familles accueillies dans**

les crèches municipales en mettant un accent plus ou moins marqué, dans les critères d'accès, sur l'accessibilité sociale, sur la situation professionnelle ou familiale des parents (parents en emploi, parents en insertion, travail en horaire atypique, famille monoparentale).

Comme moyenne en France, les politiques d'admission dans les crèches mises en œuvre par les collectivités de l'échantillon **régional ont formalisé des critères qui ciblent d'abord les parents en emploi, comme le Grand Chalon, biactifs ou non** (voir § 3.4.1). **Elles s'efforcent néanmoins de prendre en compte** les besoins prioritaires au regard des caractéristiques socioéconomiques de leur territoire **et notamment les familles présentant une fragilité socio-économique et les parents en recherche d'emploi**²⁶. Ainsi, les critères d'admission de la **commune de Besançon** se distinguent en accordant un poids particulier aux dossiers des familles monoparentales et aux enfants porteurs de handicap, mais également aux revenus des familles. De fait, le public accueilli dans les EAJE municipaux à Besançon est majoritairement en situation de fragilité économique, traduite par une tarification médiane très basse (0,84 €) et plus de la moitié du public avec un tarif inférieur ou égal à 1 € l'heure. **La ville de Dijon** donne la priorité aux familles qui sont en activité mais fait également le choix de privilégier les familles avec un profil « fragile », en fixant un nombre maximal de points pour celles dont l'un des parents est mineur ou isolé en activité, et un nombre de points important aux familles monoparentales.

Des dispositifs incitatifs sont déployés par les CAF pour encourager l'accueil d'enfants de parents engagés dans des démarches d'insertion professionnelle (dispositif AVIP) et l'accueil d'enfants porteurs de handicap. Ces dispositifs d'accueil spécifiques trouvent un écho à condition de s'inscrire dans les priorités de la collectivité et d'être accompagnés de moyens dédiés, à l'image de la crèche associative **Les Princes de Condés** à Dijon, dont le projet d'établissement est centré sur l'accueil du handicap, ou des démarches menées par le Grand Chalon et la commune de Dijon pour faciliter l'accueil d'enfants porteurs de handicap (mesures d'accompagnement pour les professionnels, travail en réseau mis en place par Dijon et le Grand Chalon avec les centres d'action médico-sociale précoce de l'Acodège pour détecter, accompagner et accueillir) ou celles du **Grand Chalon** pour favoriser l'accueil d'enfants dont les parents sont en recherche d'emploi ou en démarche d'insertion.

Dans la mesure où les horaires d'ouverture des crèches sont majoritairement alignés sur les heures de bureau, **la prise en compte des horaires qualifiés d'« atypiques » pose des**

²⁶ On estime au niveau national que la réponse à la demande d'accueil des parents demandeurs d'emploi est insuffisante, malgré une diversité de dispositifs spécifiques développés aux plans national et local. Les critères d'attribution en crèches favorisent fréquemment les familles biactives, au détriment de celles où un parent est sans emploi. Des 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 en QPV.

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. Au total, les enfants de parents au chômage ou inactifs sont peu présents en EAJE (11 %) ou chez les assistantes maternelles (3 %), alors qu'ils représentent 18 % des allocataires des CAF. Ainsi, le HCFEA estimait en 2019 que 150 000 à 160 000 demandeurs d'emploi pourraient reprendre le 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'Onape, 7 à 8 % des mères seraient concernés.

questions d'organisation et de moyens aux collectivités en charge de la petite enfance²⁷. Certaines crèches, principalement hospitalières, comme la **crèche interhospitalière de l'Yonne** proposent des horaires très étendus, de 6h à 21h. Elles nécessitent des effectifs supplémentaires, difficiles à recruter dans le contexte de pénurie de professionnels, mais les services d'accueil qu'elles proposent aux professionnels de santé constituent un facteur déterminant pour l'attractivité des établissements qui les proposent. Mais le plus souvent, les collectivités territoriales comme la communauté d'agglomération du **Grand Chalon** et la commune de Dijon proposent une offre d'accueil en horaires élargis ciblée dans certaines crèches en raison de son coût important : l'amplitude horaire comprise entre 6h45 et 20h ; est demandée contractuellement par la ville de Dijon à certaines crèches partenaires de la ville (DSP ou contrats de réservation de places) et un accueil pour 12 places est accessible de 6h à 21h en semaine et le samedi dans une seule crèche municipale à Chalon²⁸. **La ville de Besançon**, de son côté, a conclu après une étude menée à ce sujet que la demande d'accueil en horaire atypique était faible sur son territoire et a préféré développer des solutions pour répondre aux quelques demandes existantes par le biais du volontariat d'assistantes maternelles²⁹.

Enfin, certains dispositifs très ponctuels visent à répondre à ces besoins tout en étant plus adaptés au rythme des enfants, mais ils ont un coût élevé, comme ceux portés par **l'association Atome à Nevers**³⁰.

3.4 La qualité de l'accueil du jeune enfant : un enjeu prioritaire, contraint par le manque d'attractivité des métiers de la petite enfance

La qualité de l'accueil des structures petite enfance est délicate à mesurer et à objectiver, mais peut être néanmoins appréhendée à travers plusieurs aspects.

Un accueil de qualité suppose d'abord la présence d'équipes de professionnels formés et diplômés en nombre suffisant pour assurer une prise en charge optimale des enfants. Il passe également par une forte implication de la collectivité dans **l'information et l'accompagnement des parents** lors de la recherche d'une place d'accueil.

²⁷ En France, on estimait en 2021 que 45 % des salariés et 78 % des non-salariés étaient concernés par du travail le soir, la nuit, le samedi ou le dimanche. Cependant, le besoin d'accueil des enfants pendant ces horaires atypiques est souvent mal objectivé et sans doute fréquemment surévalué.

²⁸ Mais ce dispositif nécessite 5 ETP supplémentaires (soit un coût de 0,26 M€ par rapport à une crèche présentant des horaires standards (7h30/18h30) et ces places restent peu occupées car les familles privilégient la garde à domicile.

²⁹ De fait, les assistantes maternelles peuvent proposer un accueil sur des plages horaires étendues, voire le week-end. Mais ces horaires sont peu attractifs pour elles et sont donc proposés à la marge par les assistantes maternelles ; leur tarif horaire est revalorisé au moins 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 en début de matinée ou en fin de journée.

³⁰ Les CAF financent des aides aux dispositifs innovants et une majoration du CMG emploi direct pour les assistantes maternelles. En crèche PSU, quel que soit le nombre d'enfants accueillis, deux professionnels doivent être présents, ce qui accroît le prix de revient quand le taux d'occupation est faible, avant 8h30 et après 18h, 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).

3.4.1 Un accompagnement des parents à renforcer

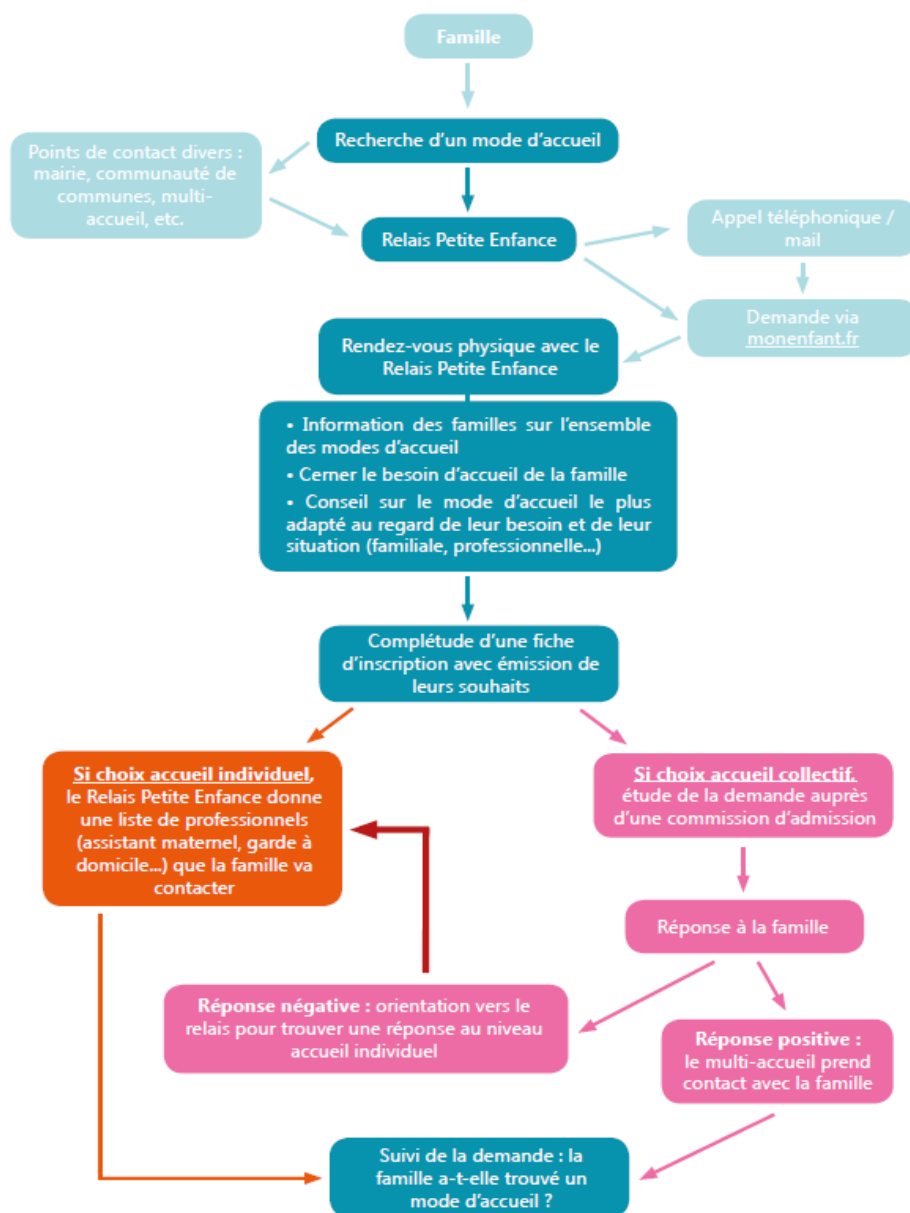
L'élément clé de la phase de recherche d'une place d'accueil est **l'information des familles sur l'offre existante**. En principe, l'ensemble des éléments relatifs à l'offre d'accueil a vocation à être inscrit dans un outil unique, Monenfant.fr, développé par la caisse nationale d'allocations familiales. Cependant, cet outil reste en cours d'appropriation et souffre notamment d'un défaut de mise à jour régulière des places disponibles par l'ensemble des gestionnaires de crèches d'une part et des assistantes maternelles, d'autre part. C'est pourquoi les collectivités territoriales développent toutes des outils propres pour communiquer sur l'offre d'accueil présente sur leur territoire : des sites internet, la mise à disposition de guide papier, des communications via des réseaux sociaux (**Grand Charolais**), l'organisation de réunions « pas à pas futurs parents » co-organisées avec la CAF et la PMI (**CA Grand Chalon**), ou des réunions mensuelles organisées en visioconférence (**ville de Dijon**).

L'abondance **d'informations présente l'avantage de toucher un public le plus large possible mais pose la question de sa lisibilité**. A ce titre, comme le préconise le rapport public thématique de la Cour, **l'information sur l'offre et les conditions d'accueil des jeunes enfants gagnerait à intégrer une démarche « d'aller vers »** en délivrant une information systématique aux parents avant la naissance d'un enfant³¹.

Les communes et intercommunalités compétentes s'appuient également sur les relais petite enfance (RPE). A côté de leur mission socle d'information, les RPE accompagnent les parents dans la recherche d'une place d'accueil adaptée à leurs besoins et dans leurs relations avec les assistantes maternelles en tant qu'employeur. Les RPE peuvent également, dans un souci de simplification des démarches, se charger du recueil des demandes d'accueil et de l'inscription des parents, dans le cadre d'une mission élargie de guichet unique, promue par les caisses d'allocations familiales. **Cette mission élargie de guichet unique reste une exception parmi les collectivités auditées par la chambre.**

³¹ Les caisses d'allocations familiales sont destinataires des déclarations de grossesse. De ce fait, soit elles-mêmes, soit les services départementaux de PMI, dans le cadre d'un partage de données, seraient susceptibles de transmettre une information aux futurs parents.

Schéma n° 4 : Les missions étendues d'un RPE « Guichet unique »



Source : CAF

Parmi l'échantillon, seule la communauté de communes du **Grand Charolais** a missionné son RPE sur la fonction renforcée de guichet unique³². Le plus souvent, le recueil des demandes d'accueil est assuré par la direction de la petite enfance via un portail famille, des points d'accueil physique ou des rendez-vous au sein des RPE.

³² A côté de leurs missions socles, l'information et l'accompagnement, d'une part, des familles et, d'autre part, des professionnels, les RPE ont la possibilité de s'inscrire dans une ou plusieurs missions renforcées facultatives arrêtées par la CAF, parmi lesquelles figure celle du guichet unique.

Un autre aspect de la qualité est **l'accompagnement des parents** dans le processus de gestion de leur demande et de ses suites. Les processus d'admission ont gagné en **impartialité avec la mise en place d'un examen collégial des demandes (Grand Charolais) et la formalisation de critères d'attribution, bien que leur publicité ne soit pas toujours la règle (Saint-Claude, Dijon)** et leur condition de mise en œuvre pas toujours explicitée.

De plus, une gestion anonymisée des demandes (**Grand Chalon, Besançon**) et l'emploi d'une procédure automatisée de traitement des demandes de places en crèches municipales (**Dijon, voir l'encadré ci-dessous**) sont, a priori, le gage d'une plus grande équité dans l'attribution des places.

Par ailleurs, les collectivités mettent souvent en avant l'accompagnement proposé aux familles dont la demande d'accueil n'est pas satisfaite (**Dijon, Besançon, Grand Chalon, Grand Charolais**). Pour ces collectivités, toutefois, l'absence d'un suivi formalisé des refus, ne permet pas de s'assurer de l'efficacité de l'accompagnement et de l'obtention, *in fine*, d'une solution d'accueil par les parents.

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

Plusieurs collectivités territoriales expérimentent, depuis 2019 l'usage d'un algorithme³³ pour le traitement automatisé des attributions de place en crèches selon les critères de la collectivité et les vœux des familles. Il facilite, a priori, 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.

Cet outil connaît toutefois des limites. À **Dijon**, par exemple, 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 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.

Source : Cour des Comptes rapport public thématique sur la politique d'accueil du Jeune enfant

Parallèlement aux missions qui constituent le socle de leur gestion opérationnelle en charge de l'accueil de l'enfant (gestion des crèches, des RPE), les communes et intercommunalités **interviennent de manière croissante, avec le soutien des CAF, en faveur de l'accompagnement à la parentalité**. Il s'agit pour elle de répondre aux besoins induits par l'évolution des schéma familiaux (la croissance des familles monoparentales, isolées ou en situation de fragilité économique), laquelle s'accompagne d'une fragilisation socio-éducative des enfants. Elles s'appuient pour cela des lieux d'accueil enfant-parent (LAEP), lieux de parole et d'écoute, mais aussi de répit, aux parents, et un espace de jeu libre et de sociabilité pour les jeunes enfants. Le LAEP de la commune de **Saint-Claude** accueille des familles à raison d'une demi-journée par semaine. Fortement sollicitée, la collectivité souhaiterait proposer une

³³ Recherche partenariale « investissement social pour l'accueil du jeune enfant » (Isaje) pour les commissions d'attribution entre la Cnaf, l'école polytechnique et *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 équipements disponibles, de façon efficace, compréhensible et transparente, avec un départage au hasard des familles ayant le même niveau de priorité.

deuxième session mais se heurte à la difficulté de disposer d'un bénévole qui anime au côté d'un professionnel. Pour répondre aux enjeux de son territoire, **le Grand Chalon** s'est doté d'un dispositif itinérant, La Cabane, qui propose des activités sur trois lieux différents. Sur le territoire de **la commune de Dijon**, la Petite Maison des 1 000 premiers jours, ouverte en septembre 2023 et portée par la Fédération Léo Lagrange, propose entre autres aux parents des enfants âgés de 0 à 3 ans des actions telles que des conférences-débats, des ateliers pratiques (allaitement, diversification alimentaire...), des accompagnements individualisés.

3.4.2 La qualité de l'accueil des enfants est confrontée aux difficultés de recrutement des professionnels de la petite enfance

3.4.2.1 La qualité de l'accueil est conditionnée par la disponibilité d'équipes de professionnels diplômés

La politique d'accueil du jeune enfant, à la lumière des travaux scientifiques mettant en exergue la contribution des modes d'accueil au développement de l'enfant, intègre mieux, ces dernières années, les besoins de l'enfant. La charte nationale pour l'accueil du jeune enfant³⁴, instituée par l'ordonnance des services aux familles du 19 mai 2021³⁵, constitue désormais un cadre de référence commun en la matière. **Les principes énoncés par la charte** s'articulent autour de trois axes, qui **définissent les conditions d'un accueil de qualité** : **1/la proposition d'activités favorables au développement** et à l'épanouissement de l'enfant ; **2/ la présence de professionnels formés, bénéficiant d'un environnement de travail propice** à un traitement respectueux de l'enfant ; et **3/ l'association des parents à l'activité** des crèches.

La qualité de l'accueil s'apprécie d'abord à l'aune des activités d'éveil proposées aux enfants. Cet aspect est incarné par le volet éducatif des projets d'établissement. La formalisation de ce document est inégalement aboutie au sein des collectivités de l'échantillon. Néanmoins, la chambre a constaté à l'occasion de ses contrôles des crèches une place significative faite au respect du rythme individuel, à la motricité et à la stimulation de l'enfant. Les structures développent notamment des partenariats pour déployer des activités d'éveil riches et diversifiées. A titre d'exemple, **le Grand Chalon** s'associe au conservatoire pour accompagner en musique les sorties sensorielles au marché organisées afin de faire découvrir aux enfants les fruits et légumes. Les crèches disposent par ailleurs de matériels inspirés de divers courants de développement de l'enfant. **La crèche associative des Princes de Condé** s'inspire de l'approche Montessori, avec comme fil conducteur la valorisation du jeu libre, qui se traduit entre autres par des espaces aménagés de manière à laisser la place à l'imagination et l'initiative. La crèche favorise également **comme la plupart des crèches dijonnaises** le développement sensorimoteur (approche « Snoezelen »), à travers la mise à disposition d'objets favorisant la stimulation des cinq sens.

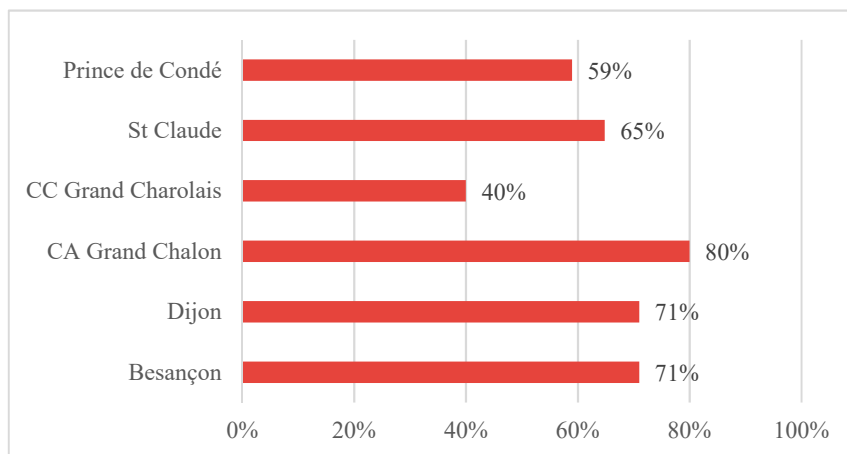
Mais la qualité de la prise en charge des enfants ne peut être garantie que par la présence de professionnels compétents en nombre suffisant. Ceci suppose une part

³⁴ Cf. charte en annexe.

³⁵ Article L. 214-1-1 du code de l'action sociale.

importante des personnels diplômés dans les effectifs chargés de l'encadrement des enfants. Les crèches des collectivités de l'échantillon régional présentent, à cet égard, des conditions plutôt favorables, avec, pour la majorité d'entre elles, une proportion de personnels diplômés dans l'effectif total, supérieure aux 40% réglementaires³⁶.

Graphique n° 5 : Part moyenne de personnels diplômés dans les EAJE en 2022³⁷



Source : CRC d'après les données des collectivités.

Ce constat favorable doit être relativisé, car les collectivités auditées par la chambre sont – et c'est également un constat national – confrontées à une importance vacance de postes dans leurs crèches. Dans ces conditions, la mise en œuvre effective des projets d'établissement et plus généralement la qualité des conditions d'accueil des enfants au quotidien, peuvent être **mises à mal par les difficultés de recrutement auxquelles ces collectivités se heurtent**. Ainsi, près de 8 % des effectifs du service petite enfance de **la ville de Besançon** étaient vacants fin 2022. A la même date 10 % des postes d'éducateurs de jeune enfant et d'auxiliaires de puériculture, et 32 % des postes d'infirmières puéricultrices de **la ville de Dijon** étaient non pourvus. Les collectivités mettent en avant plusieurs facteurs explicatifs comme la proximité de la frontière suisse, la concurrence accrue avec les structures privées et associatives. Le développement de l'apprentissage permet de limiter les vacances de poste d'auxiliaire de puériculture (**Dijon, Besançon, Grand Chalon**³⁸). **La commune de Dijon** a, par ailleurs, dans le cadre de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions,

³⁶ L'article R. 2324-42 du CSP dispose que le nombre de professionnels diplômés (infirmière puéricultrice, éducateur de jeunes enfants et auxiliaire de puériculture) chargé de l'encadrement des enfants doit, en moyenne pour chaque mois civil, représenter au moins 40 % de l'effectif mensuel de référence de l'établissement. Ce dernier s'entend comme la valeur moyenne de l'effectif minimal du personnel chargé de l'encadrement des enfants.

³⁷ Les auxiliaires de puériculture représentent près de 80% des personnels diplômés.

³⁸ En septembre 2023, la quasi intégralité des structures municipales dijonnaises accueillait au moins un des 25 apprentis embauchés par la ville au sein des établissements d'accueil du jeune enfant. Au Grand Chalon, 20 postes vacants en 2023 ont pu être pour moitié couverts par 10 contrats d'apprentissage en septembre 2023.

de l'expertise et de l'engagement professionnel, **procédé à la revalorisation des indemnités** perçues par les personnels exerçant dans ses crèches³⁹.

La formation continue des personnels constitue également un élément clé. Elle doit faire l'objet d'une attention renforcée des collectivités, pour lesquelles l'élaboration de plans de formation riches et diversifiés peut être un facteur d'attractivité pour les professionnels. A côté des formations axées sur les grands thèmes nationaux de la petite enfance tels que le langage, les stéréotypes, l'accueil inclusif, développées notamment par **le Grand Chalon**, les **structures dijonnaises ont pris l'initiative d'une formation annuelle en lien avec leur projet d'établissement** (communication gestuelle, troubles de l'oralité...). Les temps de concertation et d'échanges sur les pratiques professionnelles concourent également à l'amélioration de la qualification des personnels et sont prévus à ce titre par le code de la santé publique⁴⁰. L'ensemble des collectivités auditées par la chambre ont mis en place les séquences d'analyse de la pratique professionnelle et certaines, comme **les communes de Dijon ou de Saint-Claude** l'ont fait, au-delà des obligations réglementaires

Enfin, l'implication et l'association des parents dans les EAJE constituent le troisième axe de la charte. Les structures invitent systématiquement les parents à divers moments de convivialité. Certaines comme **la crèche des princes de Condé** proposent des ateliers parents-enfants (yoga, modelage...). Mais peu de collectivités ont initié des instances participatives et consultatives à travers la mise en place de conseils de crèches. **La commune de Dijon a expérimenté ce dispositif dans près de la moitié des structures municipales**. Un premier bilan relève des difficultés à impliquer des parents en lien avec leur disponibilité, un modèle « classique » peu adapté au profil de certains parents. La collectivité souhaite donc initier une approche plus souple privilégiant une pluralité d'outils déclinés en fonction du profil et des contraintes des familles. **Le Grand Chalon** de son côté a initié une charte du bénévole dans les structures de la petite enfance qui permet aux parents de participer aux activités (sorties, animations à visée pédagogique).

De la même manière, **en matière d'accueil individuel, la mise en place d'activités favorisant le développement du jeune enfant est un élément majeur pour garantir l'attractivité de ce mode d'accueil auprès des parents**. Les relais petite enfance jouent un rôle central selon plusieurs modalités. Ils organisent des animations qui sont l'occasion, pour les enfants, d'un temps collectif offert dans des espaces et avec des équipements adaptés et, pour les assistants maternels, d'un temps d'échanges entre pairs. La ville de Dijon ouvre des créneaux d'accès aux équipements des crèches municipales réservés aux assistants maternels.

Les RPE peuvent jouer également un rôle moteur auprès des assistants maternels en facilitant leur formation continue et en organisant des événements liés aux pratiques professionnelles. **Dans la Nièvre**, les RPE sont en général chargés de l'organisation de la formation continue au profit des assistantes maternelles. Un RPE dijonnais expérimente la mise en place de séances d'analyse de la pratique professionnelle, obligatoire réglementairement pour les professionnels des structures d'accueil collectif, en l'ouvrant aux assistantes maternelles de son secteur.

³⁹ Le régime indemnitaire des cadres d'emploi des éducateurs de jeunes enfants et des infirmières puéricultrices a augmenté en moyenne d'environ 50%. Celui des auxiliaires de puériculture a progressé de 8,4%.

⁴⁰ L'article R. 2324-37 du code de la santé publique dispose que « chaque professionnel bénéficie d'un minimum de six heures annuelles dont deux heures par quadrimestre ».

3.4.2.2 Le suivi et le contrôle de la qualité d'accueil doivent être confortés

La mise en œuvre de **contrôles réguliers des structures et des personnes en charge des jeunes enfants constitue une condition essentielle** pour s'assurer de la **sécurité des enfants** pris en charge et de la **prise en compte effective de la qualité dans l'accueil**.

Le service départemental de protection maternelle et infantile est investi d'une mission de contrôle, prévue à l'article L. 2324-2 du code de l'action sociale et des familles. La caisse d'allocations familiales intervient également en faveur d'une amélioration de la qualité d'accueil, à travers le contrôle des divers fonds qu'elle alloue aux EAJE.

Le cadre législatif et réglementaire fait du président du conseil départemental, à travers ses services de protection maternelle et infantile (PMI), un des principaux acteurs de la qualité de l'accueil des jeunes enfants en s'assurant que les conditions d'accueil réservées aux enfants garantissent leur santé, leur sécurité, leur bien-être et leur développement, tant physique, cognitif et social qu'affectif et émotionnel.

Les **services de la PMI interviennent d'abord en amont** de l'activité en délivrant les agréments des assistants maternels⁴¹ et les autorisations d'activité des structures d'accueil collectif gérées par des personnes physiques ou morales de droit privé. Ils sont également investis d'une **mission de suivi et de contrôle de l'activité en cours d'autorisation et d'agrément**. Enfin, ils **instruisent les signalements** qui leur sont adressés. Dans un contexte où le développement de l'accueil collectif est, ces dernières années, souvent le fait du secteur privé, le **département du Doubs s'est doté d'une organisation et de moyens renforcés**, après la contractualisation avec l'Etat au titre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfant⁴², qui lui permettent de proposer un accompagnement technique et juridique aux porteurs d'un projet de création d'EAJE, favorisant ainsi sa conformité aux exigences réglementaires.

La périodicité des contrôles opérés par les services départementaux de la PMI dans les structures en cours d'activité est très variable d'une collectivité à l'autre. A titre d'exemple, à **Dijon**, les visites sont effectuées en moyenne tous les quatre ans et demi (mais au moment du contrôle de la chambre, certaines structures n'avaient pas fait l'objet d'une visite de la PMI depuis sept ou neuf ans), trois ans et demi pour les structures du **Grand Charolais** et deux ans et demi pour la maison de la petite enfance de **Saint-Claude**. La périodicité des contrôles est analysée par les services départementaux eux-mêmes comme un sujet de préoccupation. Les services de PMI rencontrés par la chambre partagent **un objectif d'augmentation de la fréquence des contrôles, à l'instar du département du Doubs** qui vise une périodicité de deux ans.

Indépendamment de la fréquence des contrôles, la mise en œuvre effective des observations et réserves soulevées à cette occasion suppose un dispositif rigoureux de suivi de la part des collectivités gestionnaires ou des structures elles-mêmes, comme celui de la **crèche associative des Princes de Condé** qui s'est dotée d'un dispositif de pilotage assurant une traçabilité des actions correctrices menées. En l'absence d'une traçabilité du suivi réalisé par

⁴¹ Articles L. 421-1 et suivants et articles R. 421-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

⁴² Dans le cadre de ce contrat local tripartite (Etat, ARS, conseil départemental), cadre de la mise en œuvre d'actions concrètes pour renforcer l'accès à la prévention en santé de tous les enfants et notamment la prévention précoce (protection maternelle et infantile), le département a obtenu des moyens financiers lui permettant de recruter six agents venus renforcer les services de PMI, dont deux en qualité de référentes EAJE.

les deux coordinatrices de la commune de **Dijon**, à l'occasion de leur visite périodique des crèches, la chambre avait relevé en revanche que la collectivité ne pouvait pas attester des actions correctrices mises en œuvre.

En matière d'accueil individuel, **le département du Doubs a expérimenté l'externalisation d'une partie de l'agrément des assistantes maternelles, dans l'objectif de dégager des moyens humains pour renforcer les actions de suivi**, jusque-là conduites de manière trop espacée dans le temps, uniquement lors du renouvellement (durée validité des agréments de cinq ans) ou de la modification des agréments.

Procédure d'agrément des assistantes maternelles dans le Doubs

Comme l'y autorise l'article D.421-7 du CASF, le département a externalisé progressivement le volet évaluation des demandes d'agrément à compter du 1^{er} janvier 2020. Un premier marché a été conclu avec un prestataire en 2020 pour une période de trois ans puis renouvelé pour la période 2023-2025.

Les demandes d'agrément sont adressées à l'antenne de la PMI de secteur qui se charge de la vérification de la complétude du dossier. Le prestataire se charge de la visite des logements et d'un entretien avec les candidats afin d'examiner leur capacité à accueillir des enfants dans un cadre adapté et sécurisant. Le cas échéant, l'évaluateur peut assortir son avis de réserves ou émettre un avis défavorable. De même, le dossier d'un candidat qui ne se rendrait pas disponible pour la réalisation des évaluations recevra un avis défavorable. L'avis de l'évaluateur n'emporte pas la décision finale.

Grâce au gain de temps dégagé, l'objectif des services de PMI est d'assurer le suivi des nouvelles assistantes maternelles agréées dans les six mois suivants l'accueil d'un premier enfant, puis chaque année. Compte tenu de la définition récente de cet objectif, le département n'a pas été en mesure de fournir de bilan des nouvelles modalités de suivi.

La collectivité dresse un bilan positif de cette externalisation, qui constitue un levier de sa politique de prévention, malgré une augmentation prévisionnelle des coûts. Si le retour des personnels infirmiers des directions territoriales de PMI est favorable, le personnel administratif a constaté en revanche une charge de travail supplémentaire, due notamment aux circuits de validation mis en place avec le prestataire dans des délais contraints.

A côté des contrôles réglementaires réalisés par la PMI, les collectivités doivent opérer un premier niveau de contrôle de leurs structures d'accueil collectif, dans le cadre de visites régulières. Ces visites sont l'occasion de s'assurer, in situ, que les conditions d'exercice des activités se font dans le respect du bien-être et de la sécurité des enfants. Elles permettent également de veiller à la conformité et au bon entretien des locaux. A titre d'exemple, pour assurer le suivi de l'activité de ses 26 crèches (dont 14 en gestion municipale et 12 structures partenaires en gestion déléguée ou marché public), **la ville de Dijon** peut s'appuyer sur deux coordinatrices territoriales, professionnelles de la petite enfance, expérimentées. Ces contrôles extérieurs de premier niveau **revêtent une importante toute particulière s'agissant des crèches dont la gestion est déléguée à des entreprises** dans le cadre du contrat de DSP. **A Dijon**, ces mêmes coordinatrices ont pour mission de s'assurer du respect des clauses contractuelles relatives à l'activité des structures gérées par des entreprises

notamment en termes de qualité, aspect prioritaire pour la collectivité qui en a fait son principal critère de sélection des prestataires. En revanche, les structures au sein desquelles la ville de Dijon réserve des berceaux ne sont pas suivies régulièrement par les services de la petite enfance et le contrôle de l'exécution du contrat est assuré sur la base d'un seul comité de pilotage annuel, dont la commune a souhaité récemment conforter le rôle.

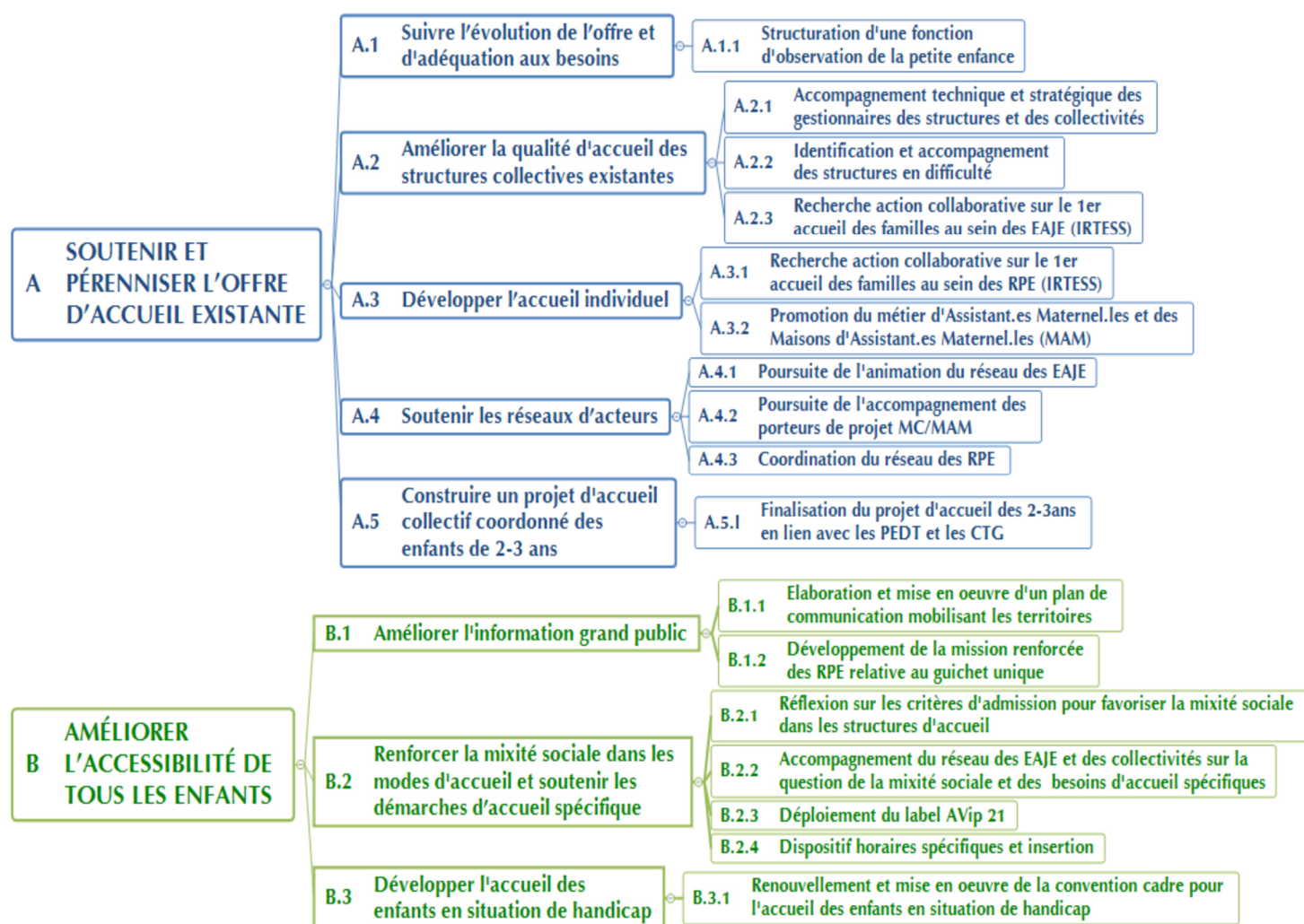
ANNEXES

Annexe n° 1. Collectivités et organismes contrôlées par la chambre	46
Annexe n° 2. Exemple de l'arbre des objectifs du SDSF de la Côte d'Or.....	47
Annexe n° 3. Exemples de fiches actions du SDSF du Doubs	48
Annexe n° 4. Principales caractéristiques de l'accueil individuel du jeune enfant (source : RPT accueil du jeune enfant)	49
Annexe n° 5. Les mécanismes de financement des crèches PSU par la CAF.....	51
Annexe n° 6. Taux de couverture global des départements de la région Bourgogne-Franche-Comté en 2021	52
Annexe n° 7. Taux de couverture en accueil collectif des départements de la région Bourgogne-Franche-Comté.....	60
Annexe n° 8. Charte nationale d'accueil du jeune enfant	68
Annexe n° 9. Glossaire.....	69

Annexe n° 1. Collectivités et organismes contrôlés par la chambre

	Département	Strate démographique	Nature du contrôle
<i>Commune de Dijon</i>	Côte d'Or	160 000 habitants	Contrôle thématique
<i>Commune de Besançon</i>	Doubs	120 000 habitants	Contrôle thématique
<i>Communauté d'agglomération du Grand Chalon</i>	Saône-et-Loire	79 000 habitants	Contrôle organique et thématique
<i>Commune de Saint-Claude</i>	Jura	8 727 habitants	Contrôle organique et thématique
<i>Communauté de commune du Grand Charolais</i>	Saône-et-Loire	39 682 habitants	Contrôle organique et thématique
<i>Association Princes de Condé</i>	Côte d'Or	Sans objet	Contrôle organique et thématique
<i>Crèche interhospitalière d'Auxerre</i>	Yonne	Sans objet	Contrôle organique et thématique
<i>Cahier territorial de la Nièvre</i>	Nièvre	202 417 habitants	Atelier d'acteurs organisé dans le cadre de l'évaluation nationale

Annexe n° 2. Exemple de l'arbre des objectifs du SDSF de la Côte d'Or



Source SDSF de la Côte d'Or 2023-2026

Annexe n° 3. Exemples de fiches actions du SDSF du Doubs

SDSF 2020 - 2023	Orientation 1		Axe 1			
	Développer l'offre d'accueil du jeune enfant en luttant contre les inégalités sociales et territoriales		Développer l'offre et l'accès aux modes d'accueil petite enfance			
Action - 1.1	Définir les priorités, établir un suivi et accompagner les implantations des modes d'accueil en fonction des besoins					
Nom du Pilote	Caf					
Éléments de contexte : Les orientations de la COG 2018-2022, donnent une priorité à la petite enfance : une ambition réaffirmée en matière de création de places d'EAJE. Les Caf sont positionnées en régulateur de l'offre d'accueil « petite enfance ». Par ailleurs, l'objectif est de poursuivre le soutien au développement des RPE et aux Mam.			Méthode : Régulation de l'implantation de l'offre sur les territoires, ruraux et urbains. Déploiement des compétences pour améliorer l'efficacité des structures d'accueil (gestion ou développement et ingénierie de projet). Détection des structures en difficultés. Renforcement des missions des RPE. Professionnalisation des projets des Mam pour garantir leur pérennité. Dialogue avec les porteurs de projets dans les phases d'élaboration au travers des réunions conjointes Caf/RPE/PMI/Communes).			
Impacts souhaités / Axes Stratégiques : Dynamiser la création de structures et pérenniser l'existant.			Publics ciblés : Les familles. Moyens humains et partenaires nécessaires : Collectivités, Caf, CD.			
Résultats attendus / Objectifs : Pérenniser l'offre d'accueil collective existante et créer de nouvelles places notamment dans les zones non couvertes et prioritaires. Soutenir l'accueil individuel et améliorer de l'accessibilité aux modes d'accueil de tous les enfants.			Coût indicatif : non défini Financements assurés par : Fonds dédiés par la Caf pour l'investissement 2018-2022 : 4 935 000 €, Fonds de Modernisation des EAJE : 517 555 € et Mam prime Asmat : 70 000 €.			
Réalisation de l'action : Création de nouvelles places en accueil collectif. Création d'ETP supplémentaires d'animateurs(trices) RPE et développement des Mam.			Début de l'action : 2020 Fin de l'action : 2023 renouvelable			
Indicateurs d'évaluation	Situation initiale	Situation cible	2020	2021	2022	2023
Indicateur 1 Nombre de nouvelles places créées en investissement 2018-2023	224	393	52	35	40	42
Indicateur 2 Nombre d'ETP supplémentaires d'animateurs RPE (2018-2023)	1	5	1	1	1	1
Indicateur 3 Nombre de créations de Mam	18	26	2	2	2	2

Source : SDSF 2020-2023 du département du Doubs.

Annexe n° 4. Principales caractéristiques de l'accueil individuel du jeune enfant (source : RPT accueil du jeune enfant)

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)⁴³. 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.

Un agrément pour accueillir des enfants leur est délivré par le président du conseil départemental sur avis de la PMI, 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 » (CAP AEPE) 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 en 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 Smic horaires par jour et par enfant gardé (soit 45,50 € nets au 1^{er} février 2024)⁴⁴. 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ Si le plafond n'est pas respecté, les parents ne bénéficient plus du CMG, allocation versée par la CAF pour couvrir une partie des coûts de l'assistante maternelle.

Tableau n° 6 : Statuts des assistantes maternelles

Type d'accueil	Lieu d'exercice	Contrats et aides pour les parents	Financement de l'opérateur
<i>Assistantes maternelles (99 % de femmes)</i>			Paielement par les parents.
<i>Dont en MAM</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.	Paielement 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 bénéficient 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 familiales⁴⁵. Le coût de l'immobilier alourdit les charges lorsque les enfants sont accueillis dans une maison d'assistantes maternelles.

En crèche familiale, les assistantes maternelles sont salariées d'une structure, souvent communale⁴⁶, 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.

⁴⁵ Revalorisée à 1 200 € dans la convention d'objectifs et de gestion 2023-2027.

⁴⁶ 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.

Annexe n° 5. Les mécanismes de financement des crèches PSU par la CAF

Les principes de financement applicables à toutes les crèches financées par la CAF au titre du dispositif de la prestation de service universelle (PSU) sont les suivants :

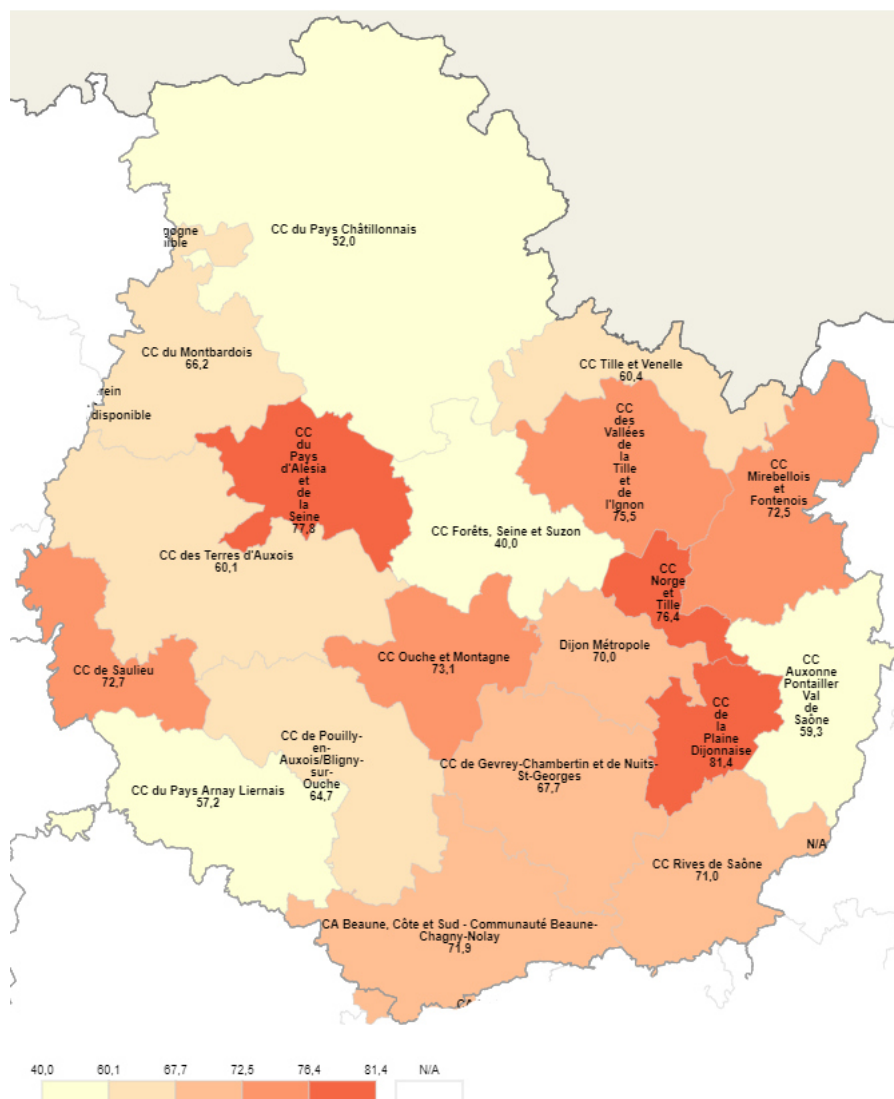
1. Les tarifs applicables aux parents sont imposés par la CAF. Ils dépendent de leur niveau de revenu⁴⁷ **et** du nombre d'enfants de la famille
2. La CAF calcule le montant de la PSU de manière à couvrir les 2/3 du prix de revient de la crèche, dans la limite d'un plafond national et après déduction faite du montant des participations familiales. Cela signifie que la somme des contributions de la CAF et de la participation des familles doit permettre de couvrir les deux tiers du prix de revient de la crèche.
3. Le financement du 1/3 restant repose sur d'autres concours financiers : ceux de la commune (ou de l'EPCI), ceux des éventuelles entreprises réservataires ou encore d'autres concours financiers de la CAF, dépendant du projet et du contexte de l'établissement (bonus mixité, bonus territoire, bonus handicap)

Avec ce cadre, les crèches sont incitées à optimiser l'utilisation de leur capacité d'accueil et à maîtriser leur prix de revient.

⁴⁷ Ressources applicables pour l'octroi des prestations familiales), ou à défaut, revenu net imposable tel que figurant sur l'avis d'imposition concernant les revenus N-2 avant abattement des 10 % ou des frais réels.

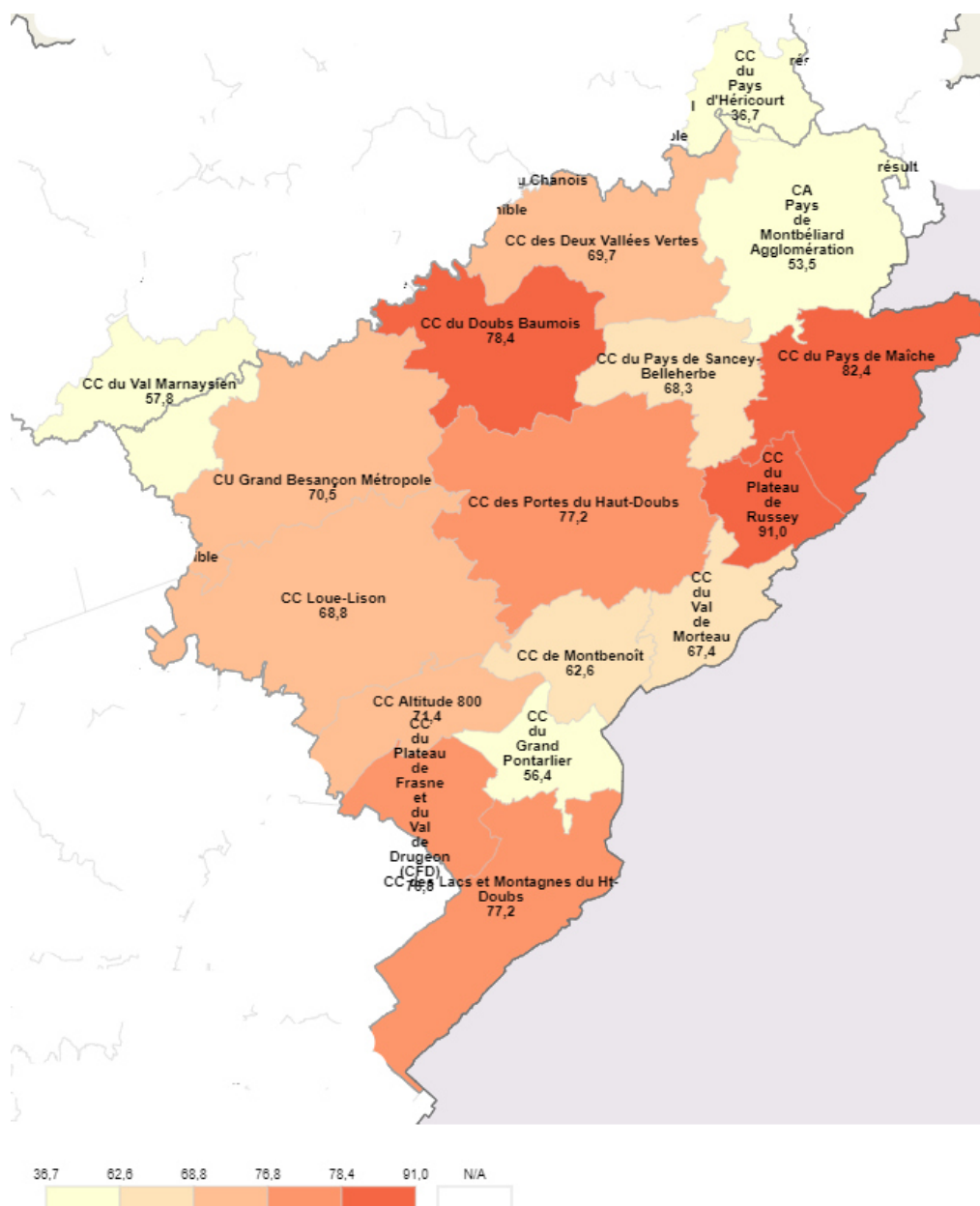
Annexe n° 6. Taux de couverture global des départements de la région Bourgogne-Franche-Comté en 2021

Carte n° 4 : Département de la Côte d'Or



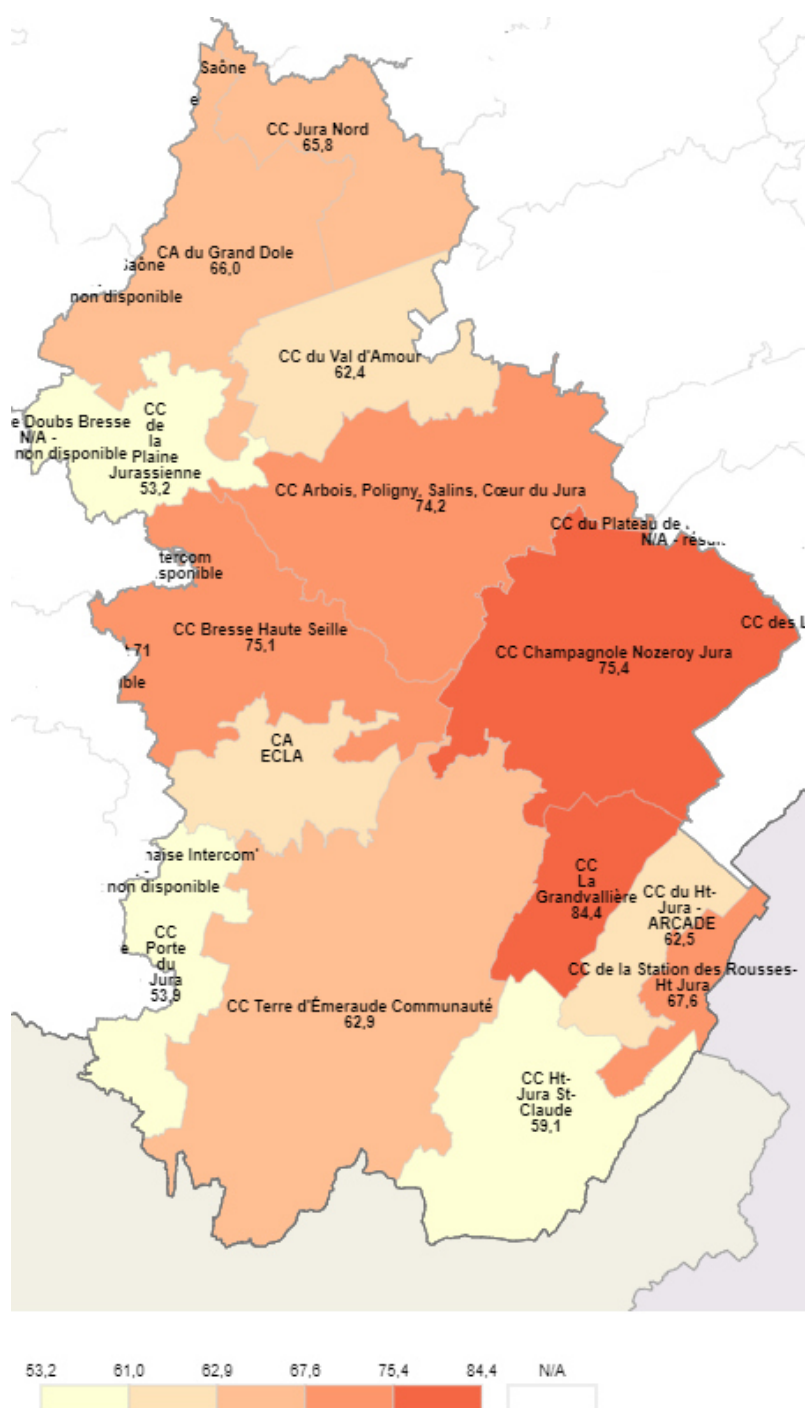
Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 5 : Département du Doubs



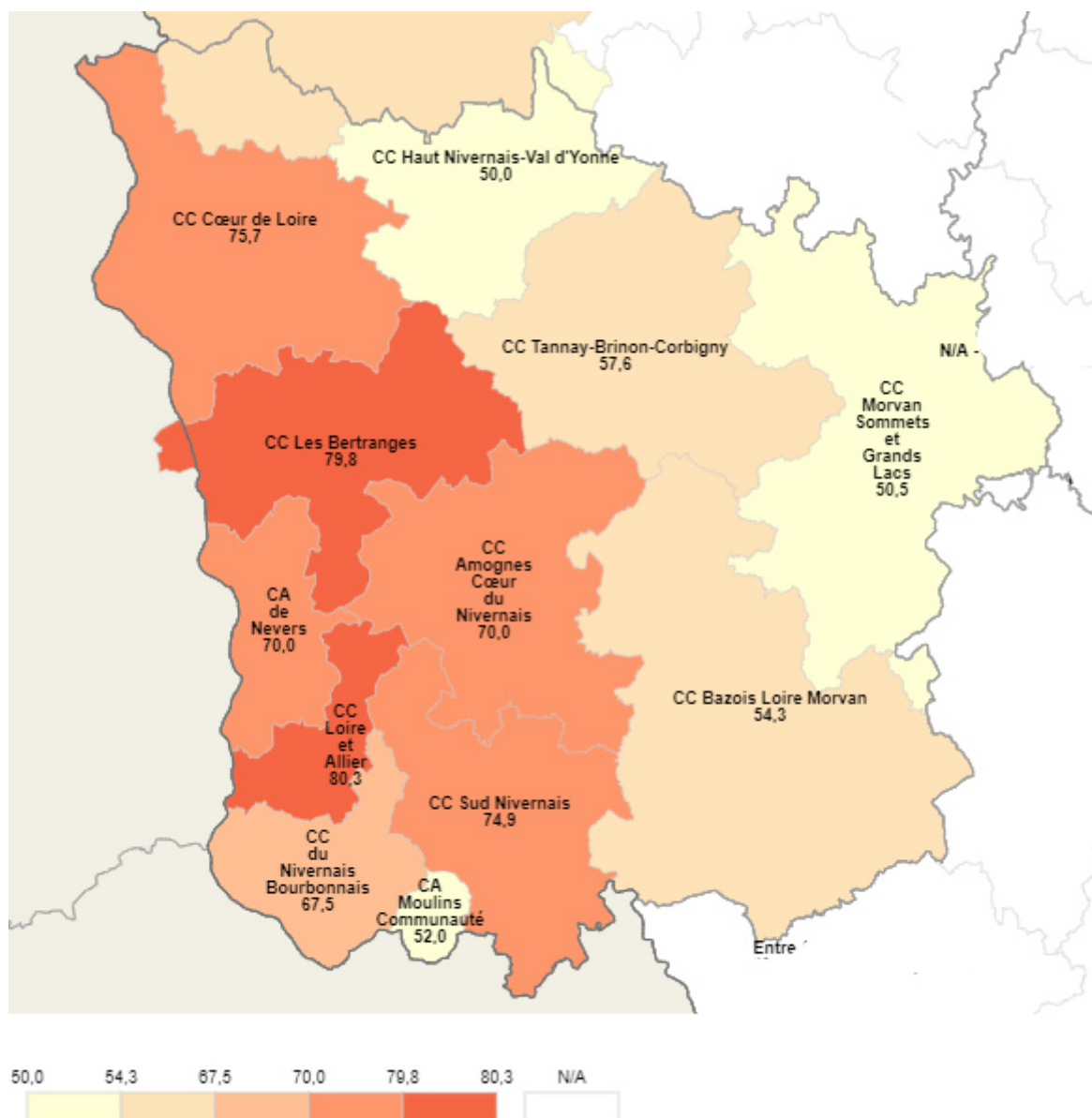
Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 6 : Département du Jura



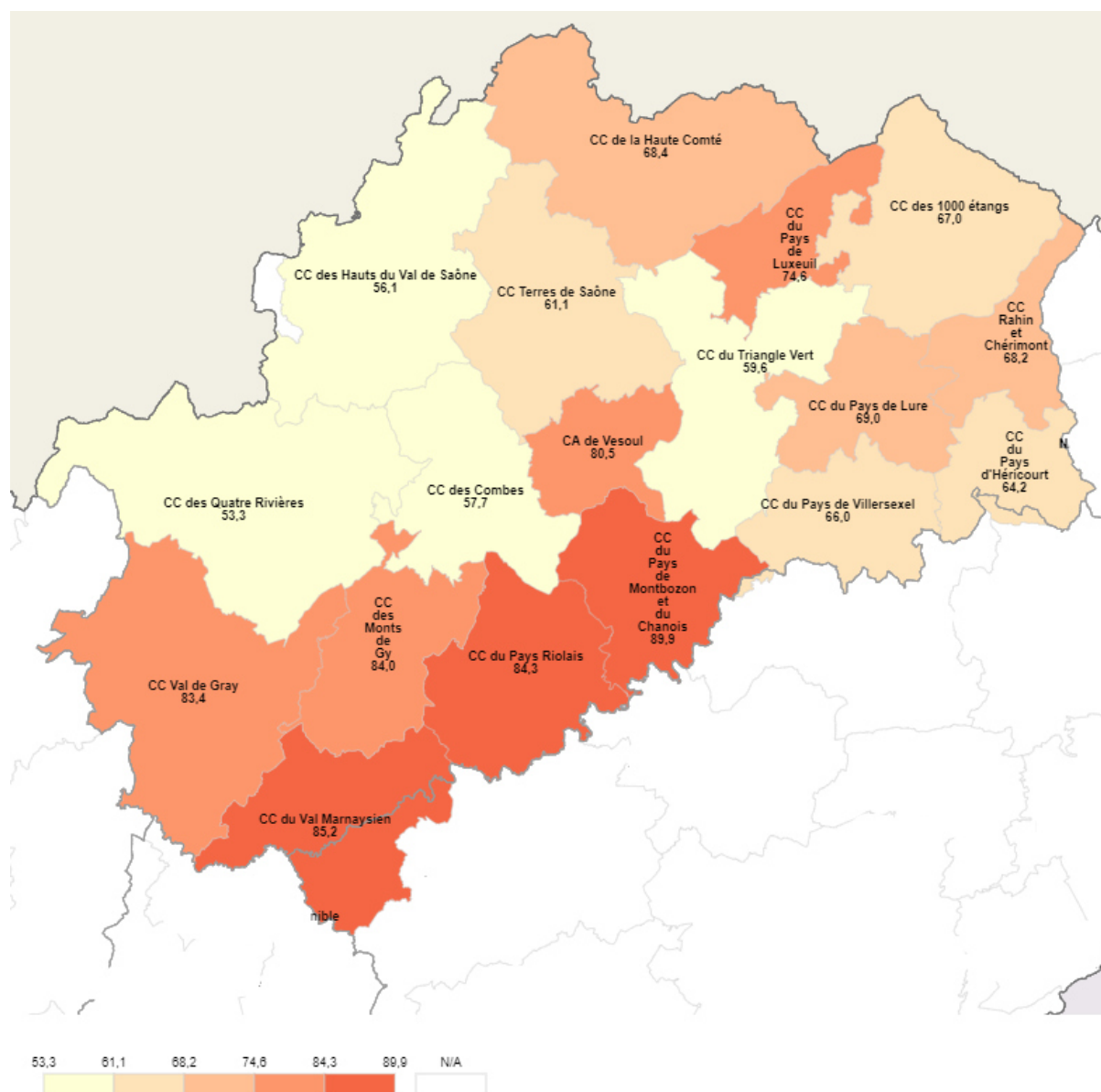
Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 7 : Département de la Nièvre



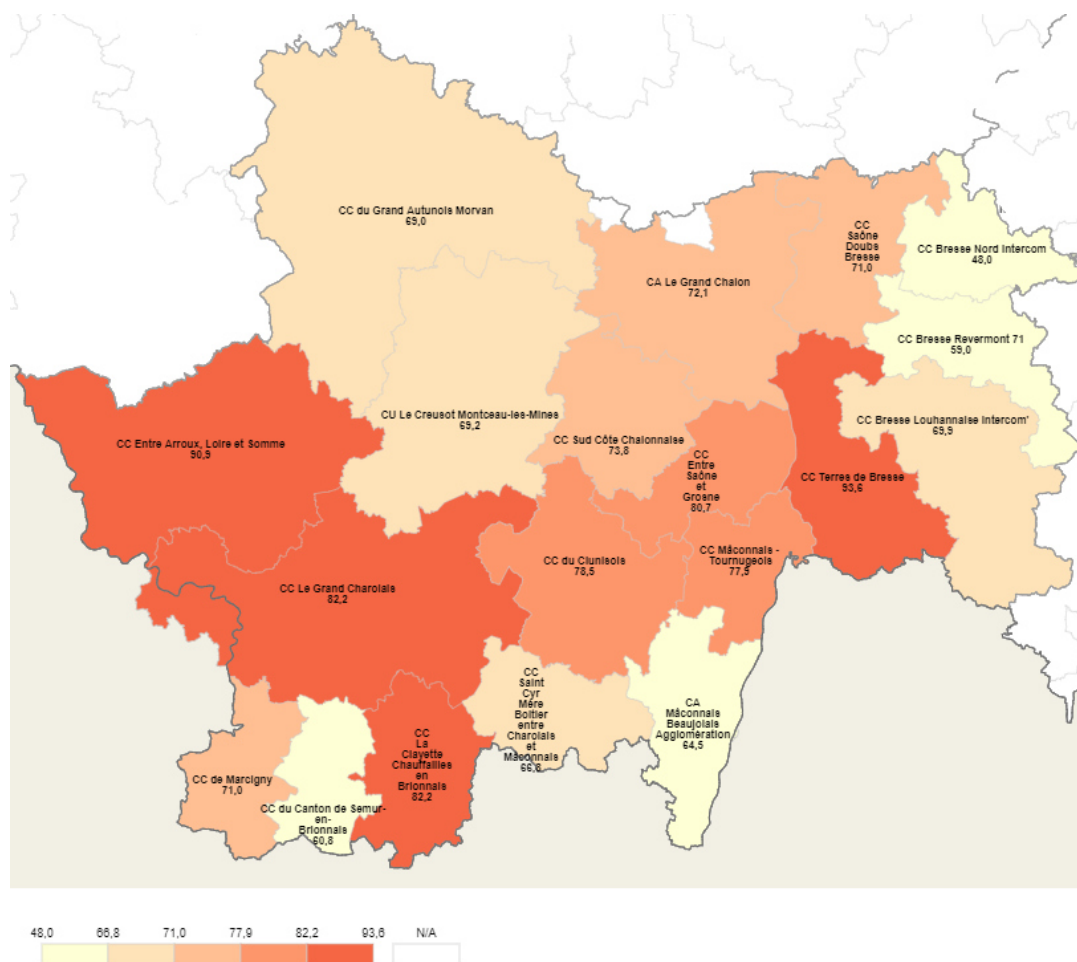
Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 8 : Département de Haute-Saône



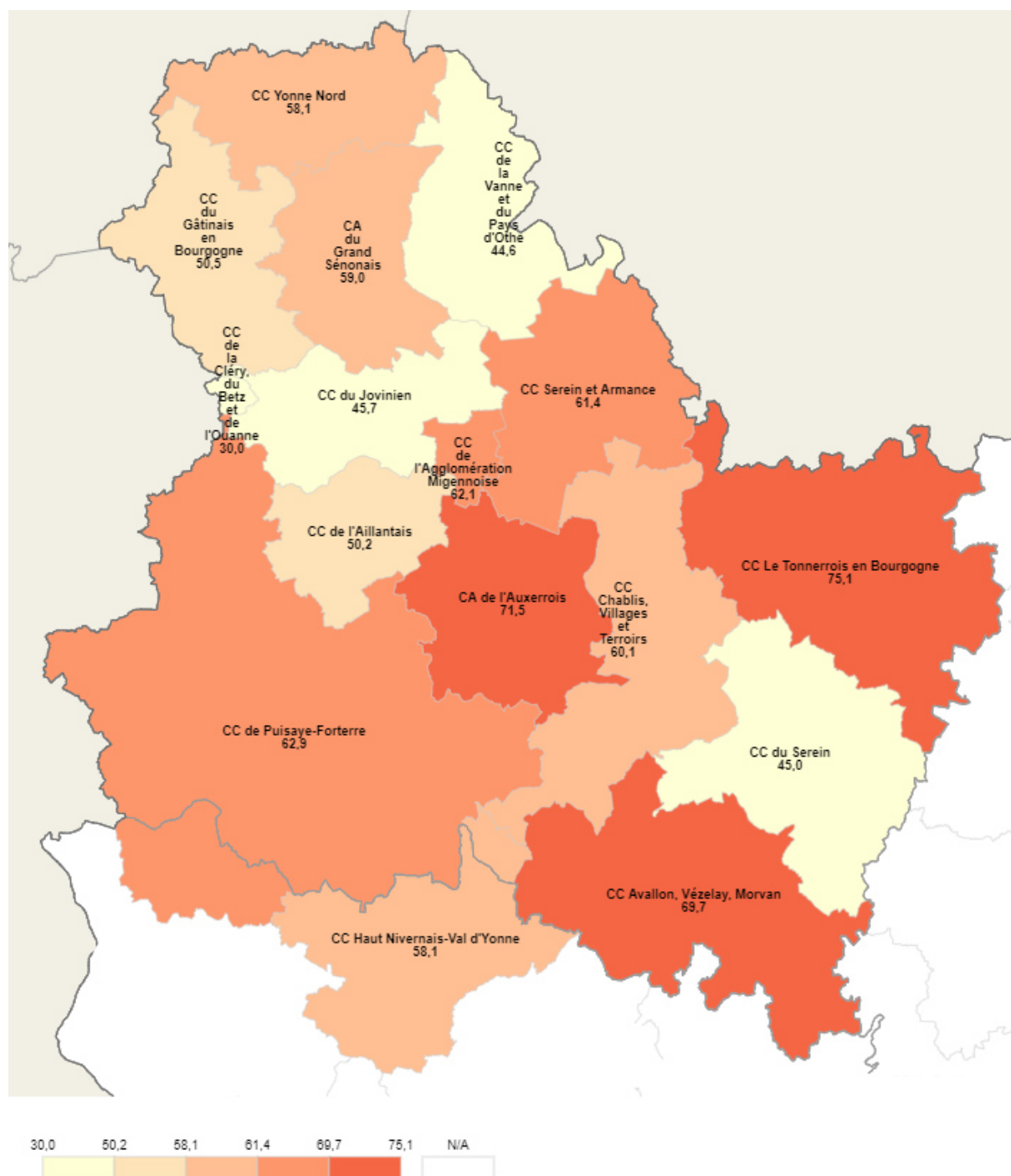
Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 9 : Département de Saône-et-Loire



Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 10 : Département de l'Yonne



Source : CRC, d'après données CAF

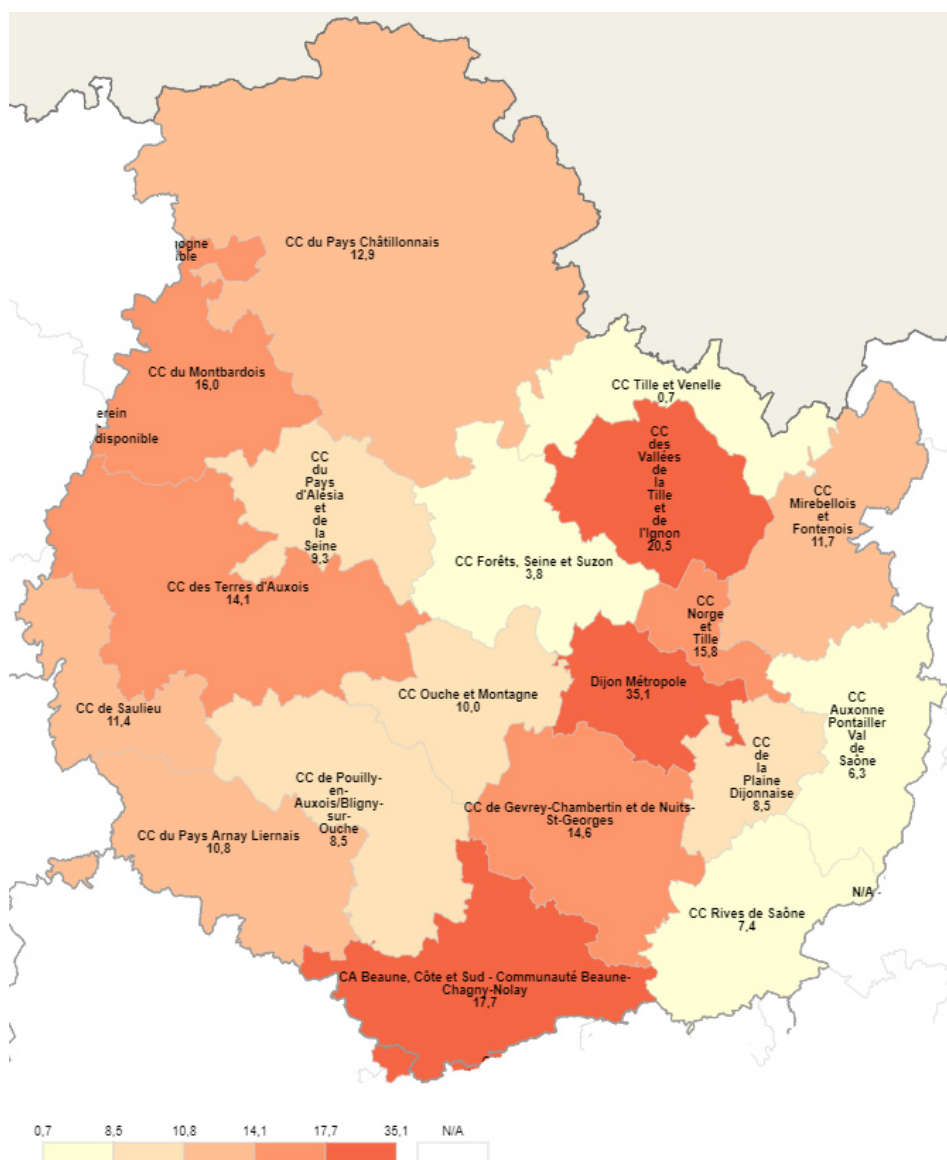
Carte n° 11 : Territoire de Belfort



Source : CRC, d'après données CAF

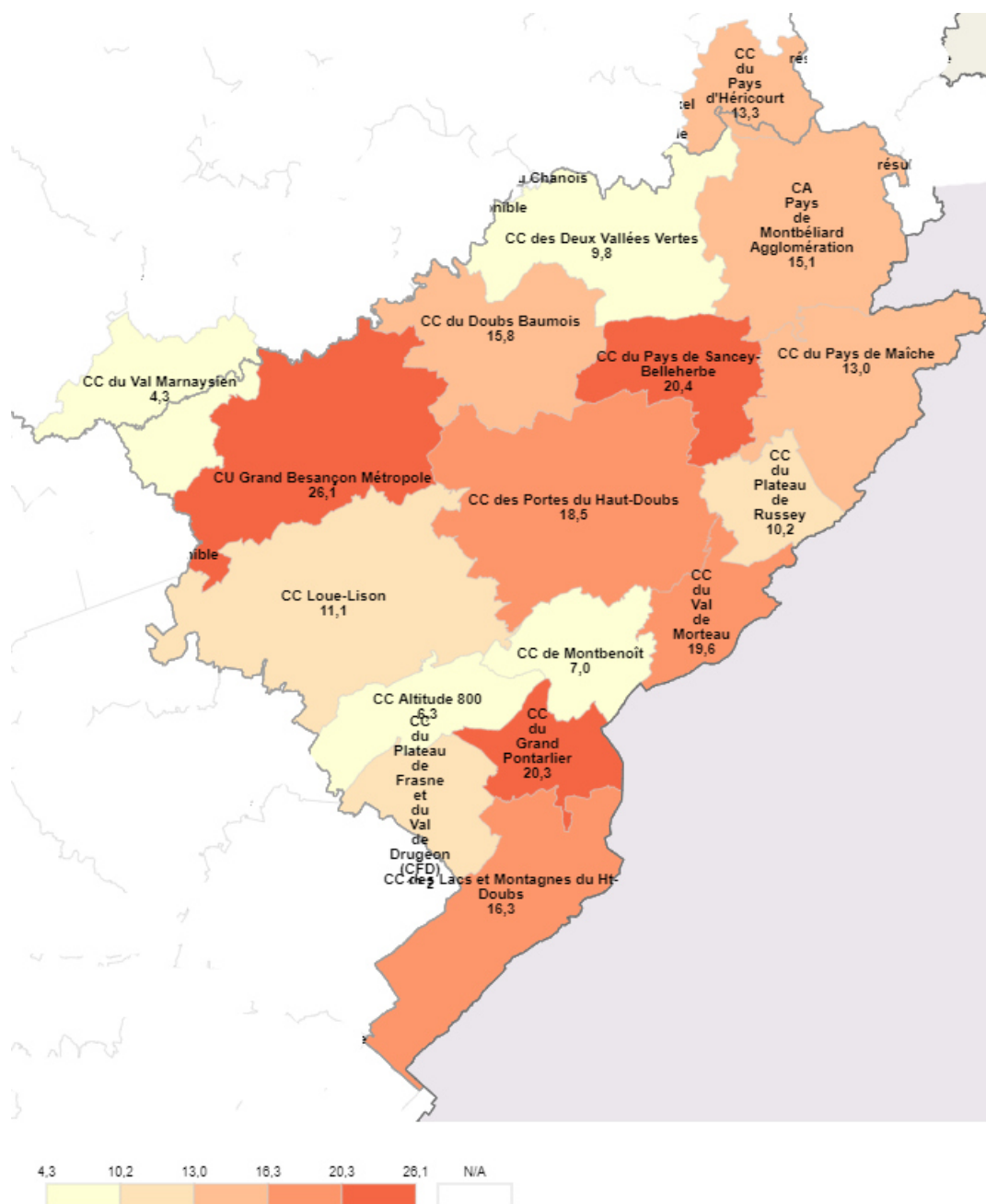
Annexe n° 7. Taux de couverture en accueil collectif des départements de la région Bourgogne-Franche-Comté

Carte n° 12 : Département de la Côte d'Or



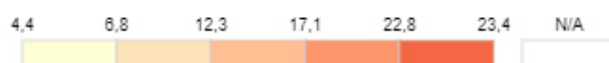
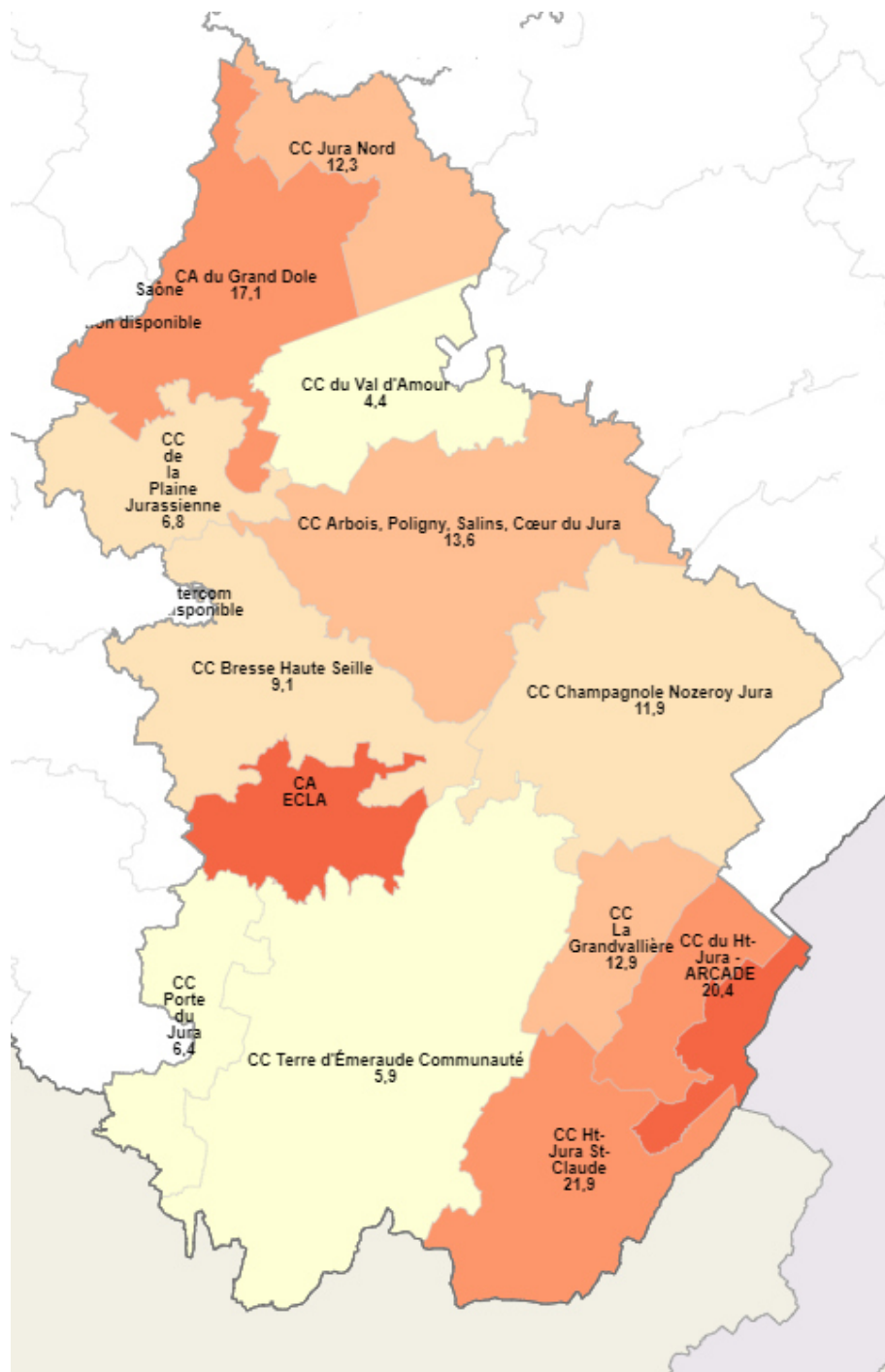
Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 13 : Département du Doubs



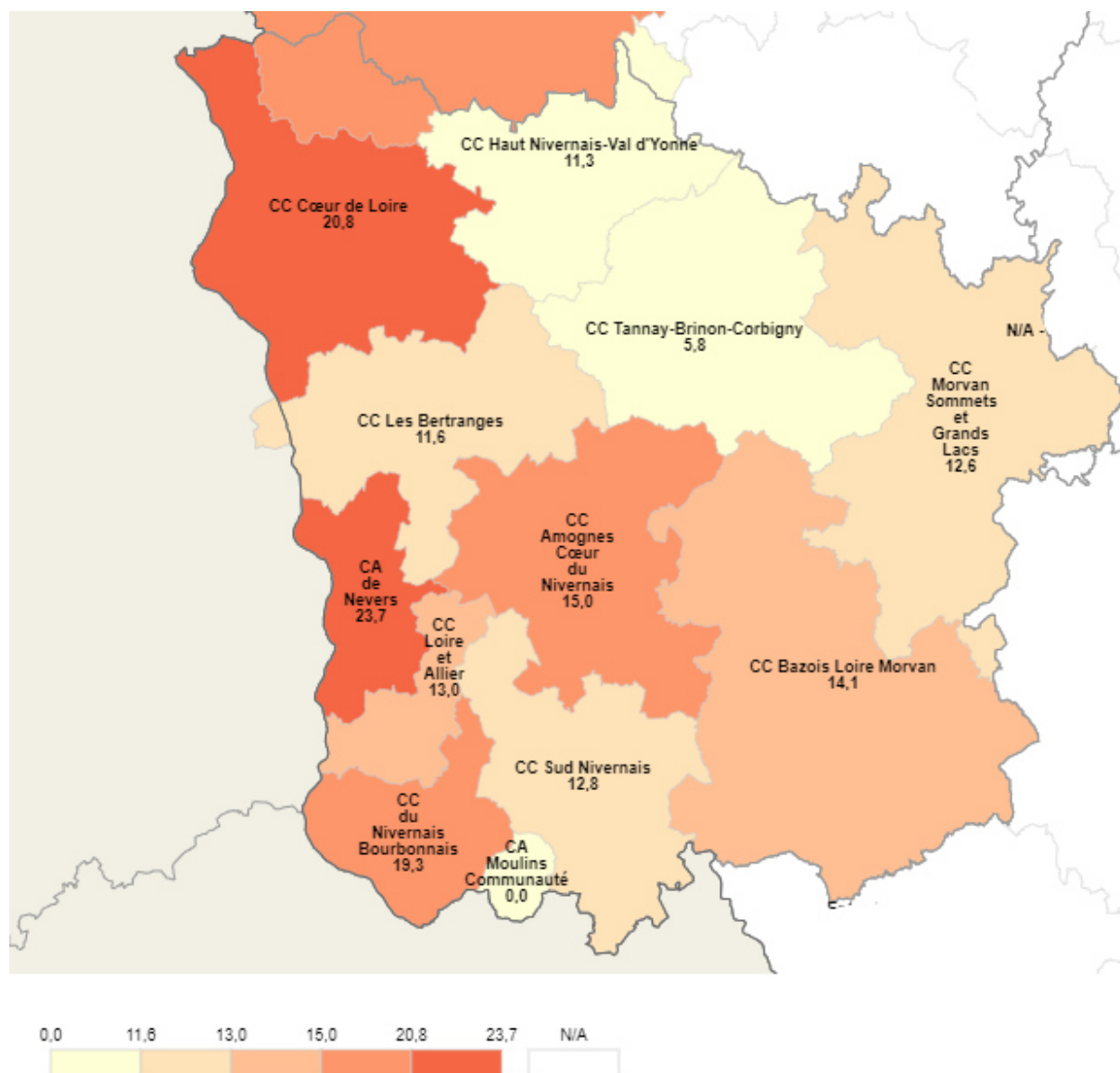
Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 14 : Département du Jura



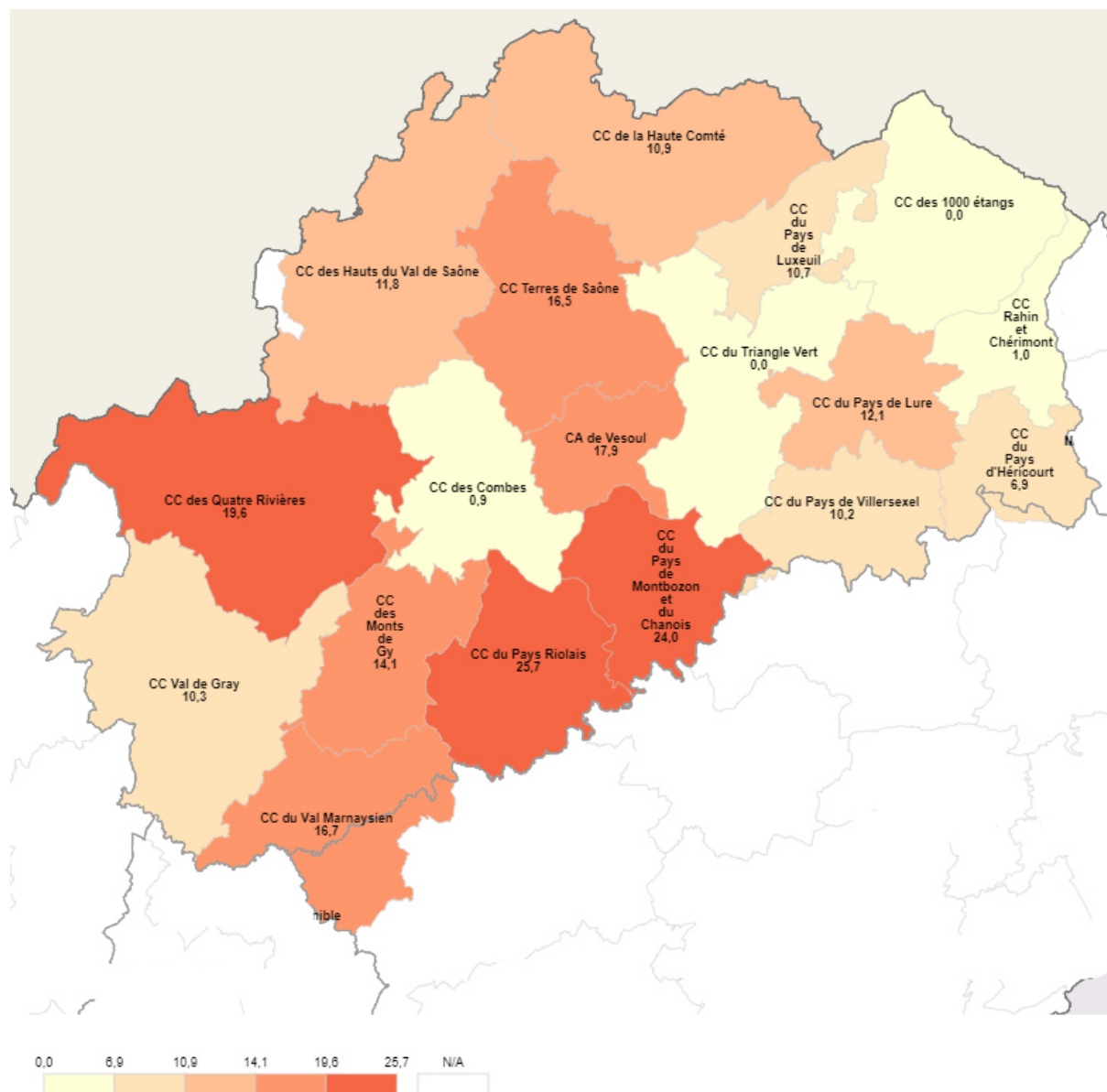
Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 15 : Département de la Nièvre



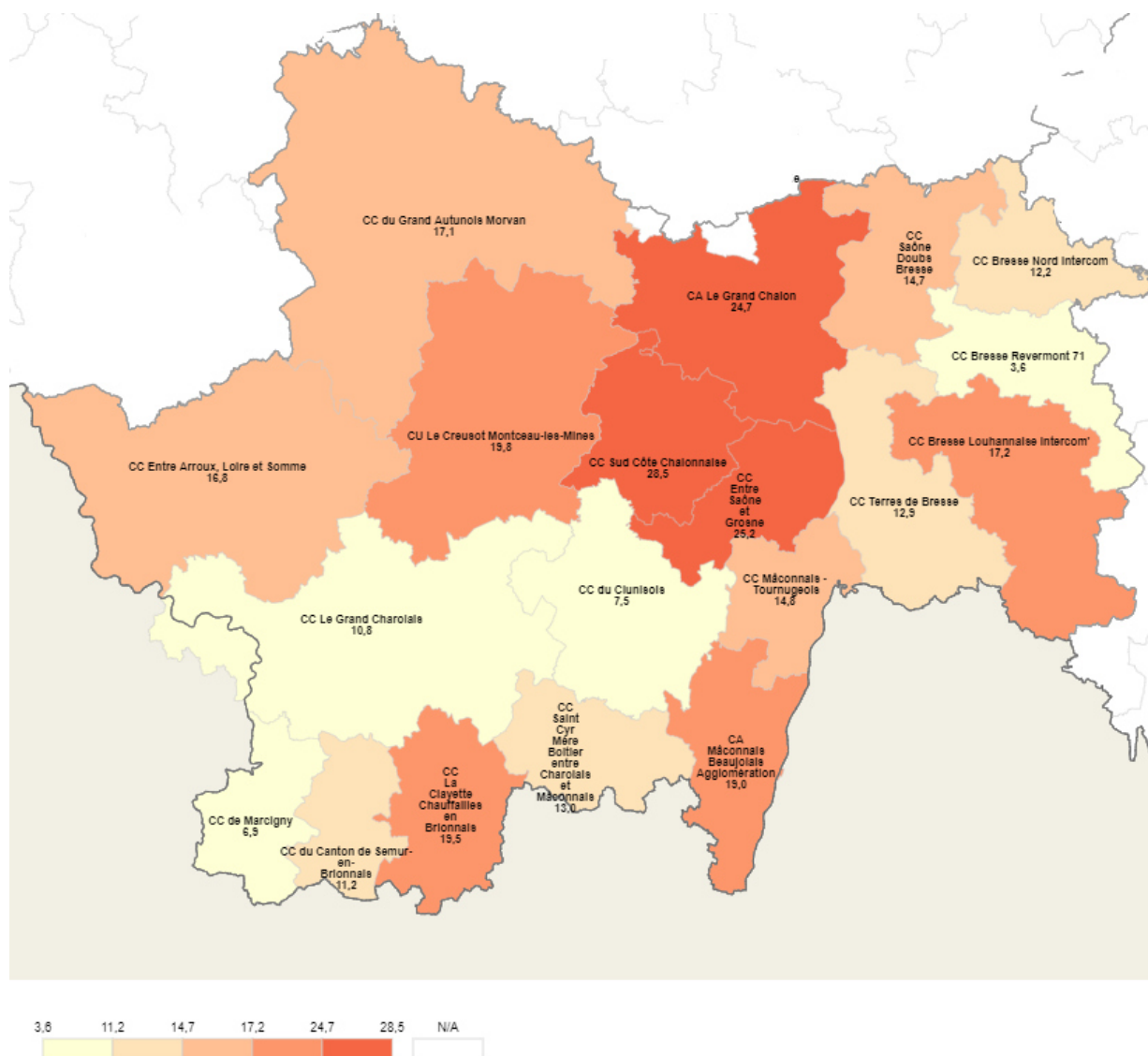
Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 16 : Département de la Haute-Saône



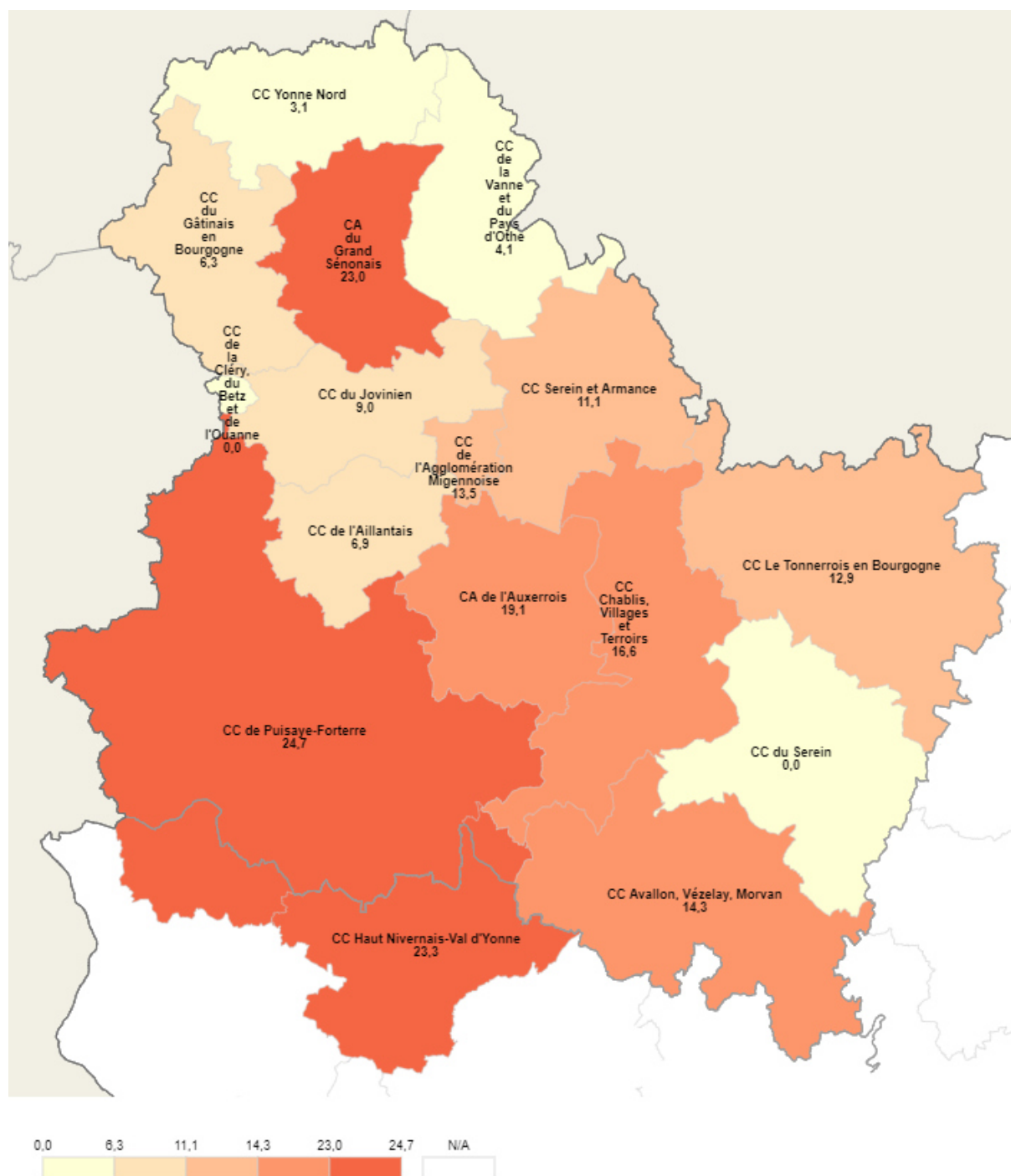
Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 17 : Département de Saône-et-Loire



Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 18 : Département de l'Yonne



Source : CRC, d'après données CAF

Carte n° 19 : Territoire de Belfort



Source : CRC, d'après données CAF

Annexe n° 8. Charte nationale d'accueil du jeune enfant

Charte nationale d'accueil du jeune enfant

10 grands principes pour grandir en toute confiance

- Pour grandir sereinement, j'ai besoin que l'on m'accueille quelle que soit ma situation ou celle de ma famille.**
- J'avance à mon propre rythme** et je développe toutes mes facultés en même temps : pour moi, tout est langage, corps, jeu, expérience. **J'ai besoin que l'on me parle, de temps et d'espace** pour jouer librement et pour exercer mes multiples capacités.
- Je suis sensible à mon entourage proche et au monde qui s'offre à moi. **Je me sens bien accueilli quand ma famille est bien accueillie,** car mes parents constituent mon point d'origine et mon port d'attache.
- Pour me sentir bien et avoir confiance en moi, **j'ai besoin de professionnels qui encouragent avec bienveillance** mon désir d'apprendre, de me socialiser et de découvrir.
- Je développe ma créativité et **j'éveille mes sens grâce aux expériences artistiques et culturelles.** Je m'ouvre au monde par la richesse des échanges interculturels.
- Le contact réel avec la nature** est essentiel à mon développement.
- Fille ou garçon, j'ai besoin que l'on me valorise pour mes qualités personnelles,** en dehors de tout stéréotype. Il en va de même pour les professionnels qui m'accompagnent. C'est aussi grâce à ces femmes et à ces hommes que je construis mon identité.
- J'ai besoin d'évoluer dans un **environnement beau, sain et propice à mon éveil.**
- Pour que je sois bien traité, il est nécessaire que les adultes qui m'entourent soient bien traités. **Travailler auprès des tout-petits nécessite des temps pour réfléchir, se documenter et échanger** entre collègues comme avec d'autres intervenants.
- J'ai besoin que les personnes qui prennent soin de moi soient bien formées** et s'intéressent aux spécificités de mon très jeune âge et de ma situation d'enfant qui leur est confié par mon ou mes parents.

Source : Caf

Annexe n° 9. Glossaire

Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) : aide financière destinée aux parents d'enfants de moins de 20 ans en situation de handicap avec une incapacité reconnue d'au moins 50 %.

Bonus « inclusion handicap » : mis en place par la Cnaf pour faciliter l'accueil des enfants en situation de handicap, accessible à tout EAJE bénéficiant de la PSU et accueillant un ou plusieurs enfants en situation de handicap.

Bonus « mixité » : mis en place par la Cnaf pour financer davantage les structures adaptant leur projet d'accueil pour accueillir des familles en situation de précarité économique.

Centre d'action médico-sociale précoce (CAMPS) : établissement médico-social chargé de la prise en charge précoce des problématiques de handicap chez les enfants âgés de 0 à 6 ans présentant des difficultés ou des retards dans leur développement. Ils accompagnent les parents dans le diagnostic, la prévention, le traitement et la rééducation de leur enfant. Ils permettent la mise en place d'une aide spécialisée destinée aux enfants comme à leurs parents et d'un traitement visant à faciliter l'adaptation des enfants dans leur milieu familial, social et scolaire, ainsi qu'un suivi par des consultations, des séances individuelles ou de groupe.

Contrat enfance jeunesse (CEJ) : contrat d'objectifs et de cofinancement de quatre ans passé entre une CAF et une collectivité territoriale, un regroupement de communes, une entreprise ou une administration de l'État.

Convention territoriale globale (CTG) : convention partenariale qui vise à élaborer un projet de territoire plus cohérent et coordonné entre les différents acteurs du territoire. Signée entre la CAF et la commune ou l'EPCI concerné, ce contrat multithématique peut porter sur l'enfance, la jeunesse, la parentalité mais aussi le logement, les seniors, l'accès aux droits, l'inclusion numérique, l'animation de la vie sociale...

Dispositif à vocation d'insertion professionnelles (AVIP) : dispositif qui a pour objectif de soutenir les parents dont la garde d'un ou plusieurs enfants âgés de 0 à 3 ans peut constituer un frein à la recherche d'emploi. Les crèches labellisées réservent des places aux jeunes enfants de parents en situation de recherche d'emploi et leur permettent de bénéficier d'un accompagnement social et professionnel en vue de leur intégration durable sur le marché du travail.

EAJE (établissements d'accueil du jeune enfant) : établissements conçus et aménagés pour recevoir dans la journée, collectivement ou chez une assistante maternelle exerçant en crèche familiale, de façon régulière ou occasionnelle, des enfants âgés de moins de 6 ans placés sous la responsabilité de professionnelles de la petite enfance. Il existe différentes catégories d'EAJE :

- *les crèches collectives*, généralement pour des enfants de moins de 4 ans amenés à fréquenter régulièrement la structure ;
- *les crèches parentales*, gérées par des parents, dans le cadre d'une association ;
- *les haltes garderies*, mode d'accueil occasionnel et de courte durée ;
- *les crèches familiales*, ou « services d'accueil familial », employant des assistantes maternelles agréées qui accueillent à leur domicile un à quatre enfants, de moins de 4 ans ;

- *les établissements « multi-accueil »*, combinant l'accueil régulier et occasionnel – crèche et halte-garderie – ou l'accueil collectif et familial ;

- *les micro-crèches*, qui accueillent 12 enfants maximum ;

- *les crèches de personnel*, accueillant les enfants du personnel d'une ou de plusieurs entreprises ou établissements publics (administrations, hôpitaux...) ;

- *les jardins d'enfants*, structures d'éveil réservées aux enfants âgés de 2 à 6 ans ;

- *les jardins d'éveil, destinés aux enfants âgés de 2 ans ou plus.*

Fonds « publics et territoires » : enveloppe financière à la disposition de chaque CAF lui permettant de soutenir des porteurs de projets.

MAM (maisons d'assistantes maternelles) : lieu permettant aux assistantes maternelles d'exercer leur activité professionnelle ailleurs qu'à leur domicile.

Particuliers employeurs sur le champ de l'emploi direct : particuliers qui emploient des salariées à domicile pour la garde d'enfants ou des assistantes maternelles qu'ils rémunèrent directement.

PMI : Le service de protection maternelle et infantile (PMI) est un service départemental, placé sous l'autorité du président du conseil départemental et chargé d'assurer la protection sanitaire de la mère et de l'enfant.

PSU : aide au fonctionnement, versée directement au gestionnaire du mode d'accueil par la CAF et/ou la MSA. Le montant de la participation familiale est défini par un taux d'effort, proportionnel aux ressources du foyer et modulé en fonction du nombre d'enfants à charge.

Selon les modalités de financement de la CNAF, le montant de la PSU perçue additionnée aux participations des familles ne peut excéder 66 % du prix de revient d'une place.

RAM (relais assistantes maternelles devenus **RPE** en 2021) : lieux d'information, de rencontre et d'échange pour :

- les parents qui peuvent y recevoir des conseils et des informations sur les modes d'accueil, les obligations et démarches à faire en tant que parents employeurs ;

- les professionnelles (assistantes maternelles et salariées à domicile) qui peuvent recevoir un soutien et un accompagnement dans leur métier (informations sur les conditions d'accès et d'exercice du métier, sur les aides et les formations disponibles, échanges sur les pratiques professionnelles quotidiennes).

Taux de participation familiale : taux horaire demandé à la famille pour un enfant en crèche, défini par un taux d'effort appliqué à ses ressources, en prenant en compte le type d'accueil et le nombre d'enfant à charge au sens des prestations familiales. Le montant des participations familiales est encadré par un prix plancher et un prix plafond définis annuellement par la CNAF.