SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

ATTACHE TERRITORIAL

CONCOURS EXTERNE

SESSION 2010

EPREUVE DE NOTE DANS LA SPECIALITE

spécialité GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- **Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.**
- **Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, etc.), autre que celle(s) figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier, ne doit apparaître dans votre copie.**
- **Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 33 pages.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2010

spécialité GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème sanitaire et social rencontré par une collectivité territoriale.

Durée : 4 heures / Coefficient : 4

SUJET

Attaché territorial, vous êtes chargé de mission à la Direction de la Solidarité du département de X. La directrice générale des services s'interroge sur la création, au sein de l'administration départementale, d'un service spécialisé dédié à l'accueil du jeune enfant.

Dans cette optique, votre directeur vous demande de préparer, à l'aide des seuls éléments du dossier, une note rendant compte de la problématique de l'accueil du jeune enfant du point de vue du département.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 33 pages numérotées de 1 à 33

DOCUMENT 1 :	Le service public de la petite enfance (extraits) *Rapport au Premier ministre - Centre d'analyse stratégique - 14 février 2007*	**2 p.**
DOCUMENT 2 :	Le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance (extraits) *Rapport au Premier ministre - Michèle TABAROT, députée des Alpes-Maritimes - juillet 2008*	**7 p.**
DOCUMENT 3 :	L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2008 (extraits) *Document DREES – Études et résultats n° 715 – février 2010*	**7 p.**
DOCUMENT 4 :	Rapport de la Commission départementale d'accueil des jeunes enfants (CDAJE) du Rhône : avant-propos et introduction - *2010*	**2 p.**
DOCUMENT 5 :	Loire-Atlantique : les micro-crèches poussent dans le département *Presse Océan - 8 avril 2008*	**1 p.**
DOCUMENT 6 :	La première micro-crèche du département ouvrira au printemps 2009 *Site internet du Conseil général de Vendée - 18 février 2009*	**1 p.**
DOCUMENT 7 :	Aide départementale accueil jeune enfant (ADAJE) : premier bilan *Site internet du Conseil général de Seine-Saint-Denis - 20 juin 2010*	**1 p.**
DOCUMENT 8 :	Question parlementaire et réponse ministérielle relatives au décret n°2010-613 du 7 juin 2010 *JO du Sénat, 1er juillet 2010 et 19 août 2010*	**3 p.**
DOCUMENT 9 :	Maisons d'assistants maternels *D. GERBEAU - La Gazette.fr - 10 juin 2010*	**1 p.**
DOCUMENT 10 :	Petite enfance : des solutions inventives pour diversifier l'accueil *Dossier de La Gazette des communes - 27 avril 2009*	**8 p.**

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

(…)

1.2 Le « service public de la petite enfance » : état des lieux

Sous l'impulsion de l'Etat et de la branche famille, à l'initiative des collectivités locales (au titre de leurs compétences obligatoires ou de leurs compétences facultatives), de nombreux dispositifs sont d'ores-et-déjà en place, constituant le socle de ce « service public de la petite enfance », concept au contenu encore variable.

Un effort financier très important de la collectivité : plus d'un point de PIB

Le financement des modes d'accueil de la petite enfance fait intervenir quatre acteurs :

- la famille ;

- la CAF, via la prestation de service unique (PSU) subventionnant le fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant, la prestation de service enfance et jeunesse (contribution supplémentaire en cas de contrat « enfance et jeunesse »), les aides à l'investissement, les compléments de mode de garde de la PAJE versés aux parents employant une assistante maternelle agréée ou une garde à domicile, le complément libre choix d'activité et l'assurance vieillesse pour les parents au foyer, et enfin des prestations d'entretien spécifiques à la petite enfance : prime à la naissance et allocation de base de la PAJE ;

- les collectivités locales, pour les établissements d'accueil du jeune enfant ;

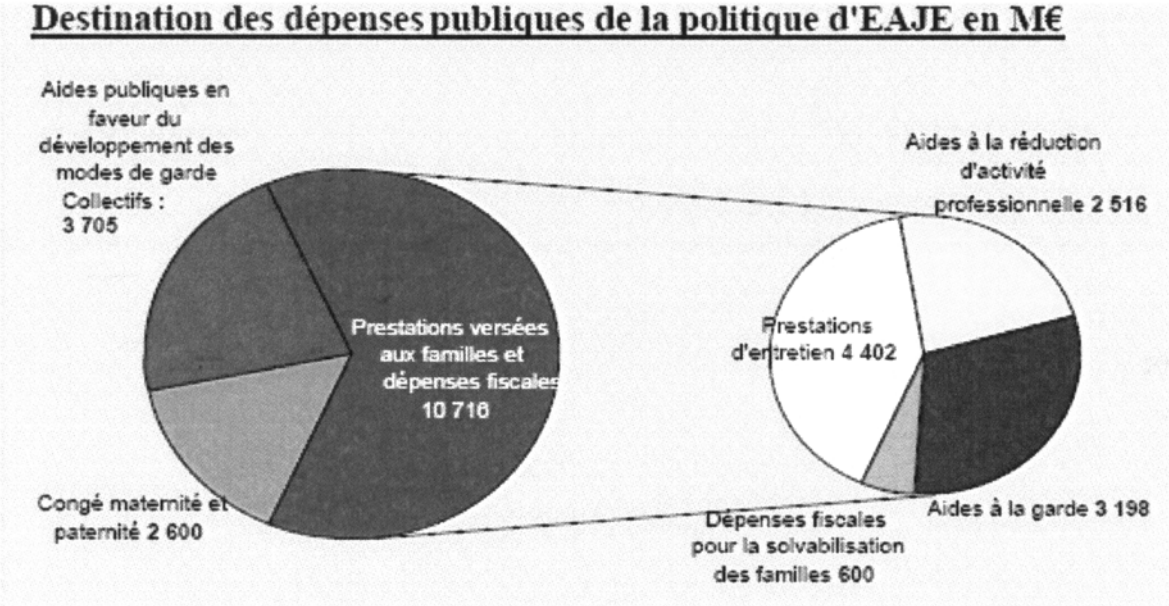
- l'Etat, via les crédits d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile ou bien les réductions d'impôts pour les employeurs de garde à domicile, et pour l'école préélémentaire pour les moins de 3 ans.

L'évaluation du coût global pour la collectivité de l'accueil de la petite enfance se situe autour de 19 milliards d'euros. **L'ensemble des dépenses publiques, consacrées aux 0-3 ans, correspond donc à plus de 1 point de PIB.**

Sont en effet considérées comme dépenses pour la petite enfance toutes les dépenses spécifiques aux enfants de moins de 3 ans (hors aide sociale à l'enfance). Ainsi, des dépenses telles que les allocations familiales ne sont pas prises en compte.

Les prestations familiales constituent les dépenses pour la petite enfance les plus importantes, avec 9,2 Mds€, soit 48% des dépenses. Elles sont constituées essentiellement de la PAJE (ou des prestations antérieures correspondantes). L'écart positif entre l'API versée aux personnes isolées avec un enfant de moins de 3 ans et le RMI qui serait versé pour la même configuration familiale apparaît également comme une aide à la petite enfance. Les cotisations AVPF et les dépenses liées à la maternité (congé maternité et paternité) représentent chacune environ 2,5 M€, ce qui correspond à 14 % des dépenses. La scolarisation des enfants de moins de 3 ans représente 4 % des dépenses, avec 0,8 Mds€. Le coût en matière fiscale serait au plus de 500 M€ (3 % des dépenses) et l'investissement dans les structures d'accueil de la petite enfance de 98 M€ (0,5 % des dépenses). Les dépenses des communes représentent 9 % des dépenses publiques (1,711 Md€).

Ces estimations n'incluent pas les coûts de formation du personnel spécialisé dans la petite enfance.



Sources : rapport du Sénat fait au nom de la commission des affaires sociales sur le PLFSS pour 2006, novembre 2005 et Observatoire de la petite enfance, données statistiques sur l'accueil du jeune enfant en 2005.

Une répartition des compétences diffuse

Chaque intervenant public dans le domaine de la petite enfance dispose aujourd'hui d'une expérience et d'atouts spécifiques :

- les communes (ou les intercommunalités), interlocuteurs des familles et opérateurs en tant que gestionnaires d'équipements, ont une bonne visibilité des besoins locaux et une expérience des modalités d'adaptation à un niveau fin ;

- les départements, régulateurs d'une partie de l'offre (assistantes maternelles et établissements via les procédures d'agrément ou d'autorisation), exercent en principe un rôle de planification via les Commissions départementales pour l'accueil des jeunes enfants ;

- les CAF impulsent et contribuent localement au développement quantitatif et qualitatif de l'offre d'accueil. Elles sont en effet financeurs pour l'ensemble des solutions de garde adoptées par les parents, collectives (via les prestations de service) ou individuelles (via les prestations légales), y compris l'arrêt d'activité (CLCA et AVPF). Elles concourent à l'organisation de l'offre via la co-présidence des commissions départementales de l'accueil du jeune enfant et le soutien aux RAM. Elles participent aux diagnostics locaux, en particulier dans le cadre des contrats « enfance » ou « enfance et jeunesse ». L'action de l'opérateur national – CNAF – contribue à homogénéiser ces initiatives sur le territoire ;

- l'Etat central, par son rôle réglementaire, définit les orientations nationales, les principes et participe à la régulation. Il oriente en particulier les stratégies et les décisions pour ce qui concerne les moyens financiers consacrés aux fonds d'investissement à la petite enfance et la programmation pluriannuelle des aides au fonctionnement des structures collectives.

.3.4. Une nouvelle organisation du pilotage de l'offre d'accueil est nécessaire.

.3.4.1. Aucune collectivité n'est institutionnellement responsable de la petite enfance.

Aucune compétence obligatoire n'incombe aux pouvoirs publics en matière d'accueil des jeunes enfants, hormis l'école maternelle à trois ans[127] et l'encadrement réglementaire et sanitaire des lieux d'accueil. Cependant, les collectivités territoriales ont, en la matière, une pratique ancienne et en fort développement au titre de leurs interventions multiples en faveur des familles (crèches municipales, accueil péri-scolaire, aménagement de l'espace, action sociale). Les dépenses de crèches et garderies représentent en 2006 plus de 2,1 Md€ pour les communes et leurs groupements, dont 1,7 Md€ au titre du fonctionnement[128].

Plusieurs textes récents ont précisé la répartition des rôles entre collectivités territoriales

L'objectif d'une extension très forte des capacités d'accueil des jeunes enfants, dans la perspective d'un droit opposable, impose cependant de réexaminer le cadre actuel de répartition et de définition des compétences.

Récapitulatif des principales compétences

Qui planifie ? ***Qui coordonne ?***	Pas de planification, ni de coordination obligatoire. Faible succès des schémas communaux ou intercommunaux ; existence inégale et rôle variable de la commission départementale Rôle des CAF en tant que financeur
Qui finance ?	Collectivités territoriales + CAF+ autres acteurs privés (associations, employeurs…)
Qui autorise ?	Le président du conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation Le maire pour une crèche publique municipale après avis du président du conseil général Le président du conseil général pour l'agrément des assistantes maternelles
Qui fait l'information des demandeurs ?	Le plus souvent communes Pas de centralisation, sauf à titre expérimental
Qui inscrit l'enfant?	Assistante maternelle par accord avec le parent employeur Le gestionnaire de la crèche.
Qui gère ?	Collectivité territoriale, CCAS, association, entreprise… Parent employeur de l'assistante maternelle lorsqu'elle n'exerce pas en crèche familiale

Source : Mission de révision générale des politiques publiques - politique familiale (2008)

---

[127] article L113-1 du code de l'Education

[128] Estimation mission de révision générale des politiques publiques - politique familiale (2008)

.3.4.2. Les outils de la planification du développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans ne sont pas généralisés.

.3.4.2.1. Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans

L'article L214-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit depuis 2002 la possibilité d'élaborer dans ce cadre communal ou intercommunal un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans, adopté par le conseil municipal, ou par délégation l'EPCI et destiné à :

- faire l'inventaire des équipements, services et modes d'accueil de toute nature existant, y compris les places d'école maternelle ;
- recenser l'état et de la nature des besoins ;
- tracer les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services pour la petite enfance, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées par la commune.

Il est précisé dans ce cadre que les modalités de fonctionnement des équipements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources.

.3.4.2.2. La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants

La loi du 2 janvier 2002, complétée par celle du 27 juin 2005, a créé une commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, « instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes les questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département[129] ». Cette commission, mise en place dans les deux tiers des départements, est présidée par le président du Conseil général et associe représentants des collectivités territoriales, de l'Etat[130], des CAF, associations, gestionnaires et professionnels, représentants d'usagers et des particuliers employeurs.

La commission départementale n'a pas vocation à planifier, même de manière indicative, la répartition de l'offre d'accueil à l'échelle du département. Elle est en outre présidée par le président du Conseil général qui intervient peu dans le domaine de la petite enfance, sauf pour l'agrément et, depuis peu, la formation des assistantes maternelles et dont la compétence porte avant tout sur la protection de l'enfance et la police sanitaire.

La commission est chargée d'étudier toutes les questions relatives aux politiques en faveur de la petite enfance dans le département ; de proposer, dans le cadre des orientations nationales et locales, les mesures permettant de favoriser la cohérence des politiques et actions en faveur de l'accueil des jeunes enfants dans les départements ; de faire des propositions favorisant le développement des modes d'accueil et leur adaptation aux besoins et aux contraintes des parents, en prenant en compte l'intérêt de l'enfant et l'objectif d'un meilleur équilibre des temps professionnels et familiaux.

---

[129] article L. 214-5 du CFAS

[130] L'inspecteur d'Académie n'est pas visé en tant que tel.

Elle a également pour mission de favoriser la qualité des différents modes d'accueil ainsi que leur complémentarité et leur articulation, y compris de l'école maternelle et de l'accueil périscolaire, afin de favoriser l'équilibre des rythmes de vie des enfants et la cohérence éducative.

Ces commissions doivent en principe se réunir environ trois fois par an. Environ deux tiers des départements ont mis en place cette instance, qui revêt selon les cas des stades d'opérationnalité très divers. Ces commissions fonctionnent de manière très inégale sur l'ensemble du territoire et son objectif premier, établir un diagnostic partagé pour préparer une programmation, semble lui-même faire l'objet d'un bilan très mitigé.

.3.4.3. La coordination et le rapprochement des offres et des demandes d'accueil ne sont pas suffisamment organisés.

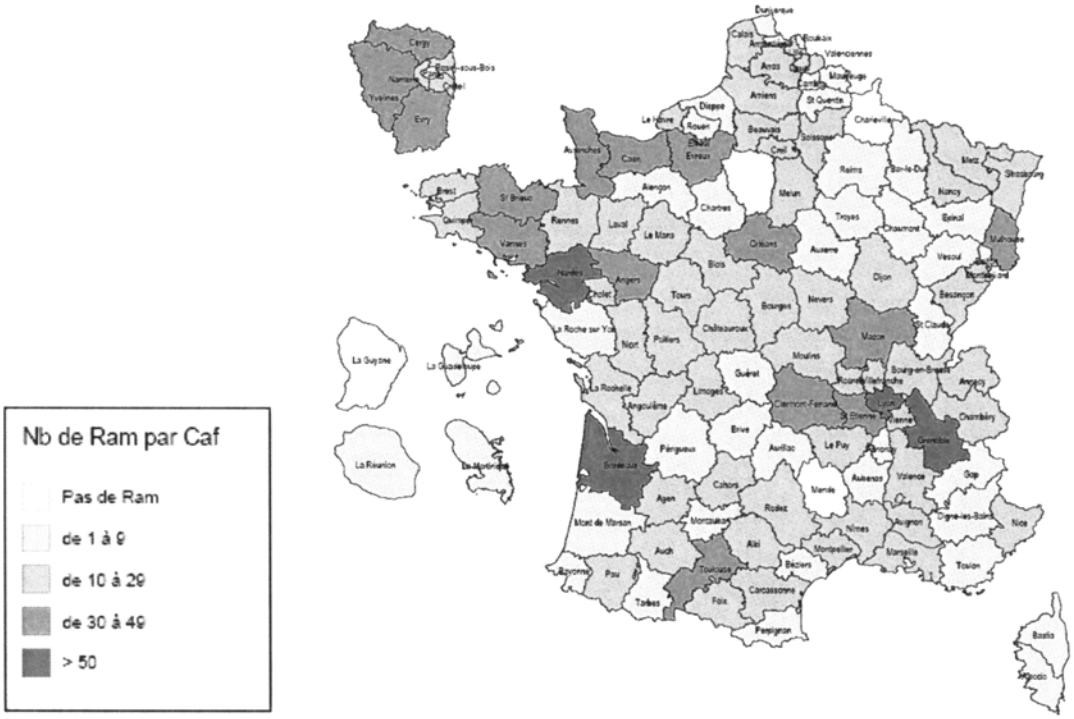
La coordination et le rapprochement des offres et des demandes d'accueil ne relèvent pas d'une compétence précisément définie, mais la nécessité de les développer a cependant motivé de nombreuses initiatives locales, de la part des collectivités, ou de la CAF.

Il en résulte une grande diversité de guichets et d'interlocuteurs possibles, sans qu'aucun ne possède l'ensemble des informations disponibles sur le sujet. Les points info familles, développés depuis la conférence de la famille en 2003 et destinés à servir de lieux d'accueil des familles, délivrent une information générale, et orientent les parents sur d'autres guichets. Les relais assistantes maternelles, développés l'initiative de la CNAF à partir de 1989 peuvent être un des lieux d'orientation de la demande d'accueil des familles.

Les relais d'assistantes maternelles (RAM) visent à favoriser la rencontre et les échanges des assistantes maternelles ; organiser l'information des parents et des assistantes maternelles, contribuer à développer la démarche d'agrément, et susciter et promouvoir la formation des assistantes maternelles. Leur rôle a été consacré en 2005 par l'article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles[131]. Le nombre des relais est en fort développement : au nombre de 1977 fin 2006, ils concernaient 244 347 assistantes maternelles, soit 61% des assistantes maternelles agréées dans 96 départements. Du fait de leur caractère facultatif et local, il existe aujourd'hui une grande diversité de fonctionnement des RAM, mais ils sont à 75% gérés par des communes ou des intercommunalités (18% sont gérés par des associations, 3% sont gérés par des CAF et 3% par des mutuelles, moins de 1% par des départements (5 cas). Ils sont majoritairement (56%) animés par des éducateurs de jeunes enfants. Les deux tiers sont intégrés à un autre équipement (lieu d'accueil enfant, centre social…).

[131] « Il peut être créé, dans toutes les communes ou leurs groupements, un relais assistantes maternelles, qui a pour rôle d'informer les parents et les assistantes maternelles sur ce mode d'accueil en tenant compte des orientations définies, le cas échéant, par la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, et d'offrir aux assistantes maternelles un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle, sans préjudice des missions spécifiques confiées au service départemental de protection maternelle et infantile visé au chapitre II du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du code de la santé publique. »

Nombre de relais assistantes maternelles par CAF au 28 juin 2008



Source :CNAF

Certaines collectivités ont développé des services itinérants, qui sont une source d'information pour les familles : des lieux d'accueil parents-enfants destinés aux parents et aux grands-parents (Vienne), une halte-garderie itinérante en zone rurale, qui est aussi un lieu de rencontre des assistantes maternelles et des familles (Ttipientzat, Pyrénées-Atlantiques), une halte-garderie itinérante qui stationne au plus près de la demande, en zone urbaine, pour répondre à une demande d'accueil ponctuel et collectif, pour des petits groupes de dix enfants âgés de trois mois à trois ans (Bébébus, Alpes Maritimes). Ces lieux sont encadrés par des professionnels, comme pour les relais assistantes maternelles. Ils fournissent des temps d'échanges et de rencontres autour des enfants[132].

L'organisation de la coordination et du rapprochement des offres et des demandes d'accueil est toujours au stade des expérimentations : ces dernières ont lieu jusqu'en 2010 dans 51 CAF et portent, suite au rapport du conseil d'analyse stratégique sur le service public de la petite enfance en 2007, sur un numéro unique d'enregistrement des demandes des parents, sur un service individualisé d'accueil et d'orientation des familles et des schémas départementaux d'accueil de la petite enfance.

---

[132] BIMSA, N° 81, février 2008

.3.4.4. Les procédures qui encadrent l'ouverture, le suivi et le contrôle des modes d'accueil font l'objet de nombreuses critiques.

.3.4.4.1. La procédure d'avis préalable à l'ouverture et l'agrément préalable

L'ouverture d'un établissement d'accueil de jeunes enfants doit recevoir, dans le délai de trois mois, l'agrément ou l'avis, s'il s'agit d'un projet communal, du président du Conseil général après instruction par le service de la protection maternelle et infantile (PMI) et avis du maire de la commune d'implantation (dans le délai d'un mois, à défaut de quoi, il est réputé favorable). L'autorisation délivrée par le président du Conseil général mentionne les modalités de l'accueil, les prestations proposées, les capacités d'accueil et l'âge des enfants accueillis, les conditions de fonctionnement, les effectifs ainsi que les qualifications des personnels (R2324-20 CSP).

En qualité d'établissement ouvert au public, la structure doit par ailleurs se conformer à des règles d'accès et de sécurité. En qualité d'établissement de restauration collective à caractère social, une déclaration doit être faite auprès du préfet : une autorisation de la DDASS est requise si les repas sont faits sur place.

Comparativement aux pays nordiques, l'aménagement et le fonctionnement des crèches en France sont marqués par une préoccupation sanitaire beaucoup plus forte qui semble guider les services de la PMI, dont l'avis conditionne l'ouverture des établissements.

Il ressort des auditions que la procédure d'avis préalable à l'ouverture des structures collectives par les services de protection maternelle et infantile est perçue de façon très contrastée par les communes.

Pour 31% des communes, la procédure d'avis impose des normes imprévues et pas toujours justifiées par le bien-être des enfants. Sont évoquées à titre d'exemple :
-l'exigence d'un bureau particulier pour le médecin, présent 3h par mois ;
- les normes d'encadrement et de qualification qui imposent des coûts non pris en charge par la CAF ;
- la pose de barrières contestée par ailleurs par la commission de sécurité ;
- le nombre de WC, lavabos, matelas de change ;
- la taille de la salle de propreté surdimensionnée par rapport à la salle d'activité ;
- la limitation excessive du nombre d'enfants par dortoir ;
- l'installation d'un sas entre le coin change et la salle d'activités.

Parmi les autres communes, 15% font également état de normes imprévues, mais admettent leur caractère justifié. 15% font valoir la nécessité d'une concertation en amont des projets et parfois la mise en place d'instances de concertation destinées à résoudre les difficultés.

En outre, plusieurs communes, d'avis pourtant différents, contestent la variation des avis d'un médecin de PMI à l'autre et l'absence de référence à un cahier des charges de référence. De ce fait, une grande ville précise avoir institué son propre cadre de référence qualitatif.

Source : Enquête de la mission de révision générale des politiques publiques – politique familiale auprès des communes – « avis de 47 petites et grandes villes » - mars 2008

S'agissant des assistantes maternelles, la mission de suivi des assistantes maternelles n'a été créée et rattachée aux services de la protection maternelle et infantile qu'en 1992[133] pour ce qui concerne l'agrément et la formation et en 1995[134] pour le suivi des pratiques professionnelles. L'agrément est accordé après une instruction qui comporte notamment une ou plusieurs visites au domicile[135]. Les délais d'instruction de l'agrément sont fixés par les textes (trois mois), faute de quoi le régime de l'accord tacite s'applique. Les critères nationaux de l'agrément ont trait à la maîtrise du français, aux conditions de l'accueil (logement, hygiène), et aux aptitudes éducatives, auxquels le président peut déroger par décision motivée pour répondre à des besoins spécifiques[136].

L'agrément est accordé par le président du Conseil général pour une durée de cinq ans et mentionne le nombre d'enfants que l'assistante maternelle est autorisée à accueillir simultanément, ainsi que, le cas échéant, leur âge et les périodes durant lesquelles ils peuvent être accueillis.

Les conditions d'agrément semblent varier considérablement suivant les départements. Lors des auditions, il a été rapporté l'existence d'exigences de plus en plus contraignantes ou, au contraire, une politique de délivrance accommodante. Dans certains départements, l'obtention de l'agrément est subordonnée à l'arrachage de rosiers, à la non-possession d'animaux domestiques, de plantes vertes, à la mise à disposition d'une chambre par enfant accueilli. Il est rapporté le cas d'assistantes maternelles qui peuvent se voir systématiquement imposer un agrément pour un seul enfant la première année qui suit leur formation (ce qui ne leur permet pas de valider leurs droits à retraite), ou se voir imposer des restrictions d'âge au motif que leur logement est à l'étage.

L'agrément mobilise un temps de travail administratif considérable des services de PMI (traitement des dossiers, passage en commission) et un investissement important du personnel technique, en général exclusivement les puéricultrices (une ou deux visites à domicile et la rédaction d'un rapport), ce qui représente, par exemple, dans le département de l'Essonne, 21 % de leur temps de travail, et 33 % des visites à domicile[137]. En outre, les puéricultrices ne semblent pas être les mieux placées pour agréer et suivre les assistants maternels : en effet les critères de l'agrément sont essentiellement la sécurité, l'épanouissement, la capacité éducative, la maîtrise du français oral et la santé. Seul ce dernier critère relève en propre des puéricultrices, alors même que d'autres professions peuvent être compétentes pour intervenir dans le domaine sanitaire (assistants sociaux, éducateur de jeunes enfants, ancien assistant maternel, ou tout autre professionnel formé).

.3.4.4.2. Le suivi, la formation et le contrôle des conditions d'accueil

La surveillance et le contrôle des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que le contrôle, la surveillance et l'accompagnement des assistantes maternelles relèvent de la protection et de la promotion de la santé maternelle et infantile auxquelles participent l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale (L2111-1 du CSP).

Les établissements et services accueillant des enfants de moins de six ans sont soumis au contrôle et à la surveillance du médecin responsable du service départemental de PMI qui vérifie sur pièces et sur place la conformité aux normes et autorisations, le respect de la protection de l'enfance et s'assure de la qualité et de l'adéquation des modalités de prise en charge des enfants. (CSP L2111-2, L2324-2, R2324-2 et 3 du CSP).
Au titre de leurs pouvoirs de police, en cas de menace pour la santé physique ou mentale ou l'éducation des enfants, le préfet ou le président du Conseil général peuvent prononcer des injonctions, le préfet peut prononcer la fermeture.

---

[133] loi du 12 juillet 1992 codifiée en L 2111-2 du CSP et R 421-1 du CASF
[134] loi du 27 juin 2005 codifiée au L 421-17-1 du CASF
[135] CASF art. D421-6 et 12
[136] L4216-3 CASF
[137] Estimations du Conseil général de l'Essonne, 2003, citées par le rapport de l'IGAS sur la PMI en 2006

S'agissant des assistantes maternelles, le service de la PMI assure le suivi des pratiques professionnelles des assistantes maternelles employés par des particuliers (L421-17-1 CASF).
Le président du Conseil général remet à l'assistante maternelle, en même temps que la décision ou l'attestation d'agrément, des documents d'information relatifs à la formation, au suivi et à l'accompagnement dont elle pourra bénéficier, et aux conditions d'exercice de sa profession, notamment un référentiel du métier d'accueil de jeunes enfants par un assistante maternelle, défini par arrêté du ministre chargé de la famille, précisant le rôle et les responsabilités de l'assistante maternelle (CASF art. D421-5) : ce référentiel, en cours de rédaction, sera disponible à la fin de l'année 2008.

Le rapport de l'IGAS réalisé en 2006 sur la protection maternelle et infantile relève que le suivi annuel des assistantes maternelles agréées qui exige une visite sur place peut alourdir fortement la charge de travail des puéricultrices dans certaines circonscriptions. Dans la totalité des départements évalués[138], le suivi annuel réglementaire des assistantes maternelles, loin d'être systématique, est réalisé au cas par cas suite à une plainte ou un signalement des parents ou des professionnels, ou s'avère être la variable d'ajustement des disponibilités des puéricultrices.

L'IGAS pose la question de la valeur ajoutée de la protection maternelle et infantile et de l'efficacité du suivi, qui peut être confié à d'autres services. Le suivi des services de la protection maternelle et infantile est également très critiqué par les assistantes maternelles[139]. Celui-ci fait l'objet d'attentes importantes mais, faute de réponse satisfaisante en terme de formation, il ne semble pas répondre aux besoins exprimés. L'absence de contact avec le référent de ces services, le plus souvent la puéricultrice, est mentionné comme faisant défaut à la qualité et au confort des pratiques, notamment pour la relation d'accueil. En pratique, l'accompagnement des assistantes maternelles s'appuie essentiellement sur les relais assistantes maternelles.

S'agissant de la formation, le Conseil général doit mener des actions d'information sur la profession d'assistant maternel et des actions de formation initiale destinées à aider les assistantes maternelles dans leurs tâches éducatives. Bien que généralement déléguée aux GRETA, cette mission mobilise également du temps des services de la PMI pour l'organisation et l'encadrement.

Au total, la multiplicité des acteurs de la petite enfance est soulignée comme un facteur de complexité qui est aussi une source de conflits de légitimité. Les contraintes budgétaires de la CNAF et l'obligation qui lui a été faite de réguler ses dépenses sont ressenties comme des changements de ligne de conduite dans la politique des modes de garde au moment même où tous les acteurs réclament pérennité et continuité.

Le paysage est d'autant plus éclaté que les lieux de décision sont multiples et que les choix pris par les uns peuvent s'imposer à d'autres qui ne sont pas en mesure d'y répondre. Ainsi, pour le département, la PMI porte-t-elle un avis sur l'ouverture de telle structure, indique des prérogatives, en surface, confort, hygiène par exemple sans que la commune qui s'apprête à ouvrir une structure puisse demander à la CAF de prendre en charge les dépenses afférentes.

Des réformes sont faites sans qu'aient été pris en compte leurs effets. La création de la PSU, puis la réforme du statut des assistantes maternelles semblent mettre en péril les crèches familiales qui se voient ainsi imposer des normes et contraintes qu'elles ne peuvent supporter. Elles semblent donc à terme en danger alors qu'elles sont une réponse adaptée dans certains lieux.

Que des normes soient ou non prévues, elles ne semblent pas être mises en œuvre de manière égale sur le territoire.

---

[138] Paris, Calvados, Essonne, Meurthe-et-Moselle, Hérault

[139] DREES, Etudes et résultats n° 636 mai 2008

drees

Études et Résultats

N° 715 • février 2010

L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2008

Fin 2008, la France métropolitaine compte 10 200 établissements d'accueil collectif (crèches collectives, haltes-garderies, jardins d'enfants et établissements multi-accueil) et services d'accueil familial, anciennement appelés « crèches familiales ». Globalement, leur offre d'accueil a augmenté de plus de 12 000 places par rapport à 2007. Les établissements multi-accueil, toujours de plus en plus nombreux (+9 %), proposent de plus en plus de places (+11 %) au détriment des structures mono-accueil. Depuis 2007, ces établissements multi-accueil représentent plus de la moitié (54 %) de l'ensemble des capacités d'accueil collectif des jeunes enfants.

Les disparités de taux d'équipements entre départements sont importantes. Les départements de la région parisienne et ceux du sud de la France combinent un nombre de places d'accueil collectif et familial supérieur à la moyenne nationale, contrairement à l'essentiel de la moitié nord de la France. L'offre des assistantes maternelles, plus de deux fois supérieure à celle de l'accueil collectif et familial, modifie la répartition nationale de l'offre d'accueil totale. Elle est plus développée dans les départements faiblement pourvus en places d'accueil collectif et familial, surtout dans la moitié nord et la zone centrale du pays.

Guillaume BAILLEAU

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville
Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État
Ministère de la Santé et des Sports

Les résultats présentés dans cette étude sont issus de l'enquête annuelle de la DREES auprès des services de Protection maternelle et infantile (PMI) des départements[1] qui, dans le cadre de leurs missions, exercent un rôle d'agrément, de surveillance et de contrôle des assistantes maternelles et des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans (encadré 1). Ces structures se caractérisent par une diversité d'établissements et une pluralité de modes d'accueil. Les crèches (pour les enfants de moins de trois ans) et les jardins d'enfants (pour les enfants de trois à six ans) offrent des places d'accueil régulier. Les haltes-garderies, destinées aux enfants de moins de six ans, proposent des places d'accueil occasionnel. Enfin, il existe des établissements multi-accueil qui offrent au sein d'une même structure un accueil régulier ou occasionnel, collectif ou familial (encadré 2). L'objectif est d'étudier l'évolution de la capacité des établissements d'accueil collectif et la complémentarité de cette offre avec celle des assistantes maternelles.

Selon une enquête spécifique sur les Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants menée par la DREES en 2007[2], 8 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis à titre principal en structures collectives. 20 % sont gardés principalement par une assistante maternelle agréée par le conseil général, dont 2 % au sein d'un service d'accueil familial[3]. Les autres sont gardés principalement par un de leurs parents ou par un autre membre de leur famille pendant la semaine (67 %) ou encore par une employée au domicile de leurs parents (2 % des cas). Ils peuvent enfin être scolarisés dès 2 ans[4].

Une progression régulière de l'offre d'accueil collectif

Le nombre de places d'accueil collectif croît à nouveau de manière soutenue en 2008 : +4,3 % (un peu plus que le nombre d'établissements, qui progresse de 3,4 %), soit légèrement plus que la croissance annuelle moyenne observée depuis 2004 (+3,3 %). En quatre ans, près de 35 000 places d'accueil collectif ont ainsi été créées. Depuis 1998, la hausse s'établit à 64 400 places (graphique 1).

L'accueil collectif recouvre des réalités diverses (encadré 2). Les établissements dits multi-accueil, en particulier, offrent différents modes de prise en charge des enfants de moins de 6 ans : accueil régulier, accueil occasionnel ou polyvalent (une même place pouvant alors, en fonction des besoins, être utilisée pour de l'accueil régulier ou occasionnel). L'enquête permet de distinguer les places relevant du multi-accueil, notamment lorsqu'un établissement pratiquant jusqu'alors du mono-accueil se transforme en établissement multi-accueil. En pratique, selon les résultats de l'enquête considérés pour 35 départements métropolitains répondant à la fois sur les nombres de places et sur les nombres d'enfants accueillis, une place en crèche a bénéficié à environ 1,5 enfant au cours de l'année en 2008, contre 3,5 enfants en moyenne en structure multi-accueil (hors structures de personnel implantées sur le lieu de travail des parents ou structures à gestion parentale).

Structures collectives mono-accueil : une offre en constante diminution

En 2008, le nombre d'établissements mono-accueil (crèches collectives, haltes-garderies et jardins d'enfants) enregistre une baisse de 3,0 % (tableau 1) s'inscrivant ainsi dans le prolongement de la tendance globale observée depuis 2004 (-5,6 % par an en moyenne). La baisse concerne aussi bien les crèches (-3,9 % en 2008) que les haltes-garderies (-2,7 %). Le nombre de jardins d'enfants, s'il affiche quant à lui une très légère hausse, reste faible (moins de 200).

Les crèches collectives offrent en moyenne sensiblement plus de places que les haltes-garderies, qui sont de plus petite taille : 91 % des haltes-garderies ont moins de 20 places, ce qui n'est le cas que de 25 % des crèches collectives. En revanche, 49 % des crèches proposent plus de 40 places (tableau 2). Au total, la capacité d'accueil des structures mono-accueil continue de se réduire : le nombre de places proposées par ces structures a diminué de

1. Ces résultats portent sur l'année 2008 en France métropolitaine. Ils sont provisoires et reposent sur les informations transmises par 88 départements, les données des autres départements ayant fait l'objet d'estimations. Les résultats définitifs de l'année 2008 pour la France entière, détaillés par département, seront disponibles dans le document de travail « L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2008 », à paraître.

2. Ananian S., Robert-Bobée I., 2009, « Modes d'accueil et de garde des enfants de moins de 6 ans en France en 2007 », *Études et Résultats*, DREES, n° 678, février.

3. Dans le cadre de l'accueil familial, les assistantes maternelles gardent les enfants à leur domicile, mais elles sont employées par une collectivité ou une association et se rendent à intervalles réguliers dans une structure collective pour certaines activités.

4. Selon le ministère de l'Éducation nationale, près de 146 000 enfants de 2 ans ont été accueillis en maternelle lors de la rentrée 2008 (Sources : DEPP – Enquête dans les écoles publiques et privées de l'enseignement préélémentaire et élémentaire). Pour la majorité de ces enfants, la scolarisation est partielle et se cumule avec un autre mode de garde. Cependant, pour 2 % des enfants de moins de 3 ans, soit 47 000 enfants, l'accueil en maternelle est le mode de garde principal (Sources : DREES – enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants).

TABLEAU 1

Nombre d'établissements d'accueil collectif et de services d'accueil familial pour enfants de moins de 6 ans

Type de structure	Nombre d'établissements					Taux de croissance (%)	Taux de croissance annuel moyen (%)
	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	2007/2008	2004/2008
Structures mono-accueil	**5298**	**4913**	**4595**	**4334**	**4203**	**-3,0**	**-5,6**
Crèches collectives	**2401**	**2277**	**2105**	**2072**	**1992**	**-3,9**	**-4,6**
Traditionnelles de quartier	1989	1885	1719	1724	1655	-4,0	-4,5
De personnel	217	206	204	165	155	-6,1	-8,1
Parentales	195	186	182	183	182	-0,5	-1,7
Haltes garderies	**2699**	**2449**	**2303**	**2072**	**2016**	**-2,7**	**-7,0**
Traditionnelles de quartier	2555	2315	2190	1973	1926	-2,4	-6,8
Parentales	144	134	113	99	90	-8,9	-11,0
Jardins d'enfants	**198**	**187**	**187**	**190**	**195**	**2,6**	**-0,4**
Structures multi-accueil	**3273**	**3915**	**4360**	**4800**	**5241**	**9,2**	**12,5**
Traditionnelles de quartier	2716	3363	3811	4152	4481	7,9	13,3
De personnel*				60	117	95,0	-
Parentales	349	329	311	302	316	4,6	-2,5
Collectives/familiales	208	223	238	286	327	14,3	12,0
Total accueil collectif	**8571**	**8827**	**8955**	**9134**	**9444**	**3,4**	**2,5**
Services d'accueil familial**	**875**	**848**	**842**	**800**	**768**	**-4,0**	**-3,2**
Total établissements	**9446**	**9676**	**9797**	**9934**	**10212**	**2,8**	**2,0**

* Les structures multi-accueil de personnel sont introduites dans le questionnaire en 2007. Avant cette date, ces établissements étaient répartis entre les établissements de personnel mono-accueil et les structures multi-accueil.

** hors structures multi-accueil proposant des places d'accueil familial.

(p) Provisoire, sur la base de 88 départements répondants.

Champ • France métropolitaine.

Sources • Enquête PMI, DREES.

TABLEAU 2

Répartition des établissements d'accueil collectif et des services d'accueil familial pour enfants de moins de 6 ans selon leur taille au 31 décembre 2008

Type de structure	Nombre d'établissements (en %)				
	Moins de 20 places	21 à 40 places	41 à 60 places	Plus de 60 places	Ensemble
Structures mono-accueil	**59**	**18**	**17**	**6**	**100**
Crèches collectives	**25**	**26**	**37**	**12**	**100**
Traditionnelles de quartier	20	28	39	13	100
De personnel	7	28	42	23	100
Parentales	100	0	0	0	100
Haltes-garderies	**91**	**9**	**0**	**0**	**100**
Traditionnelles de quartier	91	9	0	0	100
Parentales	98	2	0	0	100
Jardins d'enfants	57	27	11	5	100
Structures multi-accueil	**43**	**38**	**12**	**7**	**100**
Traditionnelles de quartier	44	41	11	4	100
De personnel	24	44	22	10	100
Parentales	82	18	0	0	100
Collectives/familiales	12	31	24	33	100
Services d'accueil familial	**7**	**23**	**25**	**45**	**100**

Champ • France métropolitaine.

Sources • Enquête PMI, DREES.

2,6 % en 2008, confirmant la tendance observée depuis 2004 (-4,8 % par an en moyenne). Sur les 130 000 places offertes par ces établissements, 68 % sont des places de crèches, 26 % de haltes-garderies et 6 % de jardins d'enfants (tableau 3).

Une grande partie de la réduction du nombre d'établissements mono-accueil résulte de leur transformation en établissements multi-accueil. La prestation de service unique (PSU), versée par les CAF et généralisée au 1er janvier 2005, finance l'accueil collectif sur la base du nombre d'heures de fréquentation des établissements et non plus sur la base du nombre de places. Elle a notamment pu inciter des structures relevant jusqu'alors du mono-accueil à augmenter leur taux d'occupation en proposant plusieurs types d'accueil (régulier, occasionnel) pour répondre aux besoins de certaines familles.

Développement toujours soutenu du multi-accueil : plus de la moitié des capacités d'accueil collectif

Les structures multi-accueil connaissent un développement très soutenu (+9,2 % entre 2007 et 2008) qui fait plus que compenser la baisse du nombre des établissements mono-accueil (crèches, haltes-garderies). Depuis 2007, elles sont les plus nombreuses parmi l'ensemble des structures d'accueil. Elles sont de taille moyenne : 43 % offrent moins de 20 places et 19 % plus de 40 places. Cette plus petite taille des établissements multi-accueil pourrait être liée à une plus grande difficulté à gérer des formes d'accueil multiples pour les grandes structures.

Malgré cela, les capacités d'accueil des structures multi-accueil (en hausse de 11,1 %) dépassent celles des établissements mono-accueil (151 800 places contre 129 800).

L'accueil familial : une offre cinq fois moins importante que l'accueil collectif

En 2008, les services d'accueil familial (plus communément appelés « crèches familiales ») et une petite partie des structures multi-accueil (6 %) proposent 61 100 places d'accueil familial au domicile d'assis-

tantes maternelles, à comparer aux 282 000 places d'accueil collectif, soit 18 % des places d'accueil destinées aux enfants de moins de six ans.

Au total, le nombre de places d'accueil familial augmente légèrement de 0,9 % entre 2007 et 2008, grâce au développement des places chez les assistantes maternelles rattachées à un établissement multi-accueil collectif et familial. Parallèlement, le nombre d'assistantes maternelles uniquement employées par des structures d'accueil familial diminue : 22 700 exercent dans ce cadre en 2008, chacune offrant en moyenne 2,7 places, contre 23 200 en 2007.

Les services d'accueil familial sont moins nombreux en 2008 (768 contre 800 en 2007). Ils ont une capacité d'accueil moyenne nettement supérieure à celle des autres établissements : seuls 7 % d'entre eux comptent moins de 20 places, tandis que 45 % proposent plus de 60 places. Mais ces places sont réparties dans les domiciles des assistantes maternelles rattachées au service, les temps de regroupements des enfants étant minoritaires pour l'accueil familial (par petits groupes, de l'ordre d'un jour par semaine pour chaque enfant).

Accueil collectif et familial : des capacités diversement réparties sur le territoire

Si l'on définit le taux d'accueil comme le nombre moyen de places pour 100 enfants de moins de trois ans, les disparités entre départements apparaissent importantes.

En France métropolitaine en 2008, le taux d'accueil collectif, hors jardins d'enfants[5], est de 11,9 places

5. Les jardins d'enfants, qui accueillent des enfants de 3 à 6 ans, sont ici exclus de l'indicateur reflétant le taux d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans. En revanche, la totalité des places des haltes-garderies sont incluses, car les moins de 3 ans y sont majoritaires (81 % selon l'enquête Modes de garde 2007).

■ TABLEAU 3

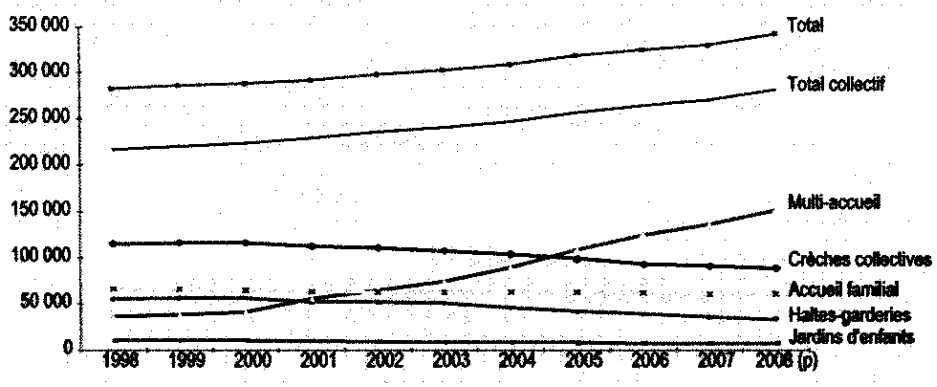
Nombre de places d'accueil collectif et familial pour enfants de moins de 6 ans

Type de places par structure	Nombre de places					Taux de croissance (%)	Taux de croissance annuel moyen (%)
	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	2007/2008	2004/2008
Structures mono-accueil	**157 751**	**147 758**	**139 345**	**133 353**	**129 829**	**-2,6**	**-4,8**
Crèches collectives	**103 752**	**98 648**	**92 950**	**90 782**	**88 576**	**-2,4**	**-3,9**
Traditionnelles de quartier	88 520	84 152	79 041	79 018	77 217	-2,3	-3,4
De personnel	12 300	11 708	11 189	8 997	8 517	-5,3	-8,8
Parentales	2 932	2 788	2 720	2 767	2 842	2,7	-0,8
Haltes garderies	**45 880**	**41 302**	**38 794**	**35 148**	**33 566**	**-4,5**	**-7,5**
Traditionnelles de quartier	43 871	39 395	37 104	33 637	32 159	-4,4	-7,5
Parentales	2 009	1 907	1 690	1 511	1 407	-6,9	-8,5
Jardins d'enfants	8 119	7 808	7 601	7 423	7 687	3,6	-1,4
Structures multi-accueil	**89 362**	**108 964**	**124 776**	**136 591**	**151 819**	**11,1**	**14,2**
Traditionnelles de quartier	75 288	95 427	111 452	120 094	130 704	8,8	14,8
De personnel				2 310	4 627	100,3	-
Parentales	6 516	5 997	5 503	5 440	5 946	9,3	-2,3
Collectives/familiales	7 558	7 540	7 821	8 747	10 542	20,5	8,7
Total accueil collectif	**247 113**	**256 721**	**264 121**	**269 944**	**281 648**	**4,3**	**3,3**
Accueil familial	**62 449**	**62 153**	**61 346**	**60 521**	**61 080**	**0,9**	**-0,6**
dont places en multi-accueil collectif/familial	ND*	7 872	7 303	8 580	9 861	14,9	-
dont places en services d'accueil familial	ND*	54 281	54 043	51 941	51 219	-1,4	-
Total places	**309 562**	**318 874**	**325 467**	**330 465**	**342 728**	**3,7**	**2,6**

* ND : données non-disponibles.
(p) Provisoire, sur la base de 88 départements répondants.
Champ • France métropolitaine.
Sources • Enquête PMI, DREES.

■ GRAPHIQUE 1

Évolution du nombre de places d'accueil collectif et familial pour enfants de moins de 6 ans



(p) Données provisoires.
Champ • France métropolitaine.
Sources • Enquête PMI, DREES.

pour 100 enfants de moins de trois ans; il varie de 2 à 34 places selon les départements (carte 1). Entre 2007 et 2008, 70 départements métropolitains ont enregistré une augmentation du nombre de leurs places d'accueil collectif: pour 45 d'entre eux, la progression est supérieure à la moyenne (4%), dépassant même 15% pour une dizaine d'entre eux. Seuls les Alpes de Haute-Provence, Paris et deux de ses départements limitrophes, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne, disposent de plus de 20 places d'accueil collectif pour 100 enfants de moins de 3 ans. Les autres départements où le taux d'accueil collectif dépasse la moyenne nationale sont essentiellement situés dans les régions du sud de la France: Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées. Plus généralement, les départements les plus urbains sont souvent les mieux dotés en accueil collectif[6].

Le taux d'accueil familial s'établit, quant à lui, à 2,7 places pour 100 enfants de moins de trois ans en 2008 et varie de zéro à 10 selon les départements (carte 2). Seuls les quatre départements de la grande couronne parisienne (Essonne, Val-d'Oise, Yvelines et Seine-et-Marne) et l'Ariège offrent plus de 5 places pour 100 enfants de moins de 3 ans.

Globalement, si l'on considère à la fois l'accueil collectif et familial, le taux d'accueil sur la France métropolitaine est de 14,6 pour 100 enfants de moins de 3 ans. Sur l'ensemble du territoire hors DOM, un département sur deux offre une capacité globale d'accueil en structures collectives et services familiaux comprise entre 8 et 15 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, et un quart offre une capacité supérieure à 15 places.

Les assistantes maternelles, une offre importante et complémentaire de l'accueil collectif et familial

En dehors de l'accueil collectif et des services d'accueil familial, les enfants peuvent être gardés chez des assistantes maternelles directement rémunérées par les parents. Le nombre des assistantes maternelles employées par des particuliers est estimé à 281 700 au deuxième trimestre 2008, selon les données de l'Institution de retraite complémentaire des employés de maison (IRCEM), soit une progression de 2% par rapport au deuxième trimestre 2007. On peut ainsi évaluer à 769 200[7] le nombre de places théoriquement disponibles en 2008 auprès des assistantes maternelles effectivement en activité, soit une progression de 3% par rapport à 2007 (proche de la croissance annuelle moyenne sur la période 2003-2008, soit 4% environ). À ce mode de garde correspond donc une offre plus de deux fois supérieure à celle proposée en accueil collectif ou familial. Le taux d'accueil chez des assistantes maternelles est en moyenne de 34 places pour 100 enfants de moins de 3 ans (carte 3). Le taux calculé ici est surestimé car une partie des places sont occupées par des enfants de 3 ans ou plus à des moments périscolaires. Selon les données de la CNAF, globalement, 20% environ des enfants gardés par les assistantes maternelles en 2007 avaient 3 ans ou plus. Le taux calculé peut toutefois être utilisé de façon pertinente pour l'analyse des disparités géographiques de l'offre de garde chez les assistantes maternelles.

Les départements où les types d'accueil collectif et familial sont les plus développés sont souvent ceux où les possibilités d'accueil chez les assistantes maternelles salariées des particuliers sont les plus faibles[8]. D'ailleurs, aucun département ne figure simultanément parmi les mieux dotés dans ces trois modes de garde; à l'inverse, aucun ne cumule de faibles taux d'accueil dans les différents modes de garde. Ainsi, la région parisienne et le sud de la France sont bien dotés en accueil collectif mais présentent plutôt un déficit d'assistantes maternelles, tandis que certains départements sont faiblement pourvus en places d'accueil collectif et familial mais parmi les mieux placés en termes de nombre moyen de places auprès des assistantes maternelles. C'est le cas

■ ENCADRÉ 1

La protection maternelle et infantile (PMI)

Les activités du service de PMI en matière de garde d'enfants

L'organisation et les missions du service départemental de PMI sont définies aux articles L 2111-1 et suivants, R 2112-1 et suivants du Code de la santé publique. D'après les dispositions législatives et réglementaires, le service de PMI participe, sous l'autorité du président du conseil général, à la protection et à la promotion de la santé maternelle et infantile.

En matière de garde des enfants de moins de 6 ans, le service de PMI:
- instruit les demandes d'agréments des assistantes maternelles;
- réalise des actions de formation destinées aux assistantes maternelles accueillant des enfants à titre non permanent;
- exerce la surveillance et le contrôle des assistantes maternelles mentionnés à l'article L 421-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), ainsi que des établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

L'enquête sur la protection maternelle et infantile

Les articles L 1614-7 et R 1614-28 du Code général des collectivités territoriales prévoient que les conseils généraux transmettent chaque année à l'État les statistiques en matière d'action sociale et de santé liées à l'exercice des compétences transférées. La DREES envoie donc tous les ans aux conseils généraux un questionnaire destiné à collecter, au 31 décembre, des informations sur l'activité des services de PMI, et notamment sur le nombre d'établissements et de places d'accueil collectif et familial des enfants de moins de 6 ans.

Outre les données sur les capacités d'accueil collectif, l'enquête annuelle permet de dénombrer les effectifs travaillant à temps plein et à temps partiel au sein des services de PMI. Fin 2008, ces services comptent en métropole un effectif de 2700 médecins – 2200 en équivalent temps plein (ETP) –, 930 sages-femmes (820 en ETP), 4600 puéricultrices (3900 en ETP) et 1430 infirmières (1210 en ETP). Les puéricultrices apportent leur concours à la PMI, soit uniquement pour les consultations infantiles, la surveillance des enfants de moins de 6 ans à domicile ou dans les écoles maternelles, soit conjointement à deux ou trois de ces fonctions. Des infirmières peuvent être recrutées dans le cadre de la PMI pour assurer ces mêmes tâches.

6. Le nombre de places offertes en structures collectives est positivement lié au taux d'urbanisation, défini comme la proportion de personnes habitant en milieu urbain (villes de 2000 habitants ou plus) rapportée à la population totale.

7. Ce résultat est obtenu en multipliant le nombre moyen de places pour lesquelles les assistantes maternelles sont agréées dans chaque département par le nombre d'assistantes maternelles en exercice à une date donnée (source IRCEM). Il faudrait en toute rigueur y ajouter les places disponibles auprès des assistantes maternelles agréées mais qui n'ont pas trouvé d'enfant à garder. Toutefois, toutes les assistantes maternelles ne souhaitent ou ne peuvent (si elles ont elles-mêmes des enfants en bas âge) pas toujours garder le nombre maximal d'enfants autorisé par leur agrément.

8. Le nombre de places en accueil collectif ou en crèches familiales est corrélé négativement avec le nombre de places disponibles auprès des assistantes maternelles. En effet, le coefficient de corrélation entre le nombre de places d'accueil collectif et en crèches familiales et celui chez les assistantes maternelles pour 100 enfants de 0 à moins de 3 ans s'établit à -0,65.

■ ENCADRÉ 2

Les modes d'accueil collectif et familial des jeunes enfants

Les établissements et les services d'accueil, outre leur fonction d'accueil, ont pour mission de veiller à la santé, à la sécurité, au bien-être ainsi qu'au développement des enfants qui leur sont confiés (décret du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans). La création de ces établissements est préalablement soumise à autorisation du président du conseil général pour les structures de droit privé, et avis pour celles créées par les collectivités publiques, notamment les communes. La prise en charge des enfants est assurée par une équipe pluridisciplinaire, composée notamment d'éducateurs de jeunes enfants, d'auxiliaires de puériculture et dirigée par un médecin, une puéricultrice ou, pour les structures de 40 places au plus, un éducateur de jeunes enfants.

Une gestion qui relève principalement des communes

La gestion des établissements d'accueil collectif relève pour l'essentiel des collectivités territoriales (principalement les communes) ou des associations du type loi de 1901. D'autres organismes tels que les caisses d'allocations familiales, les organismes privés à but lucratif, les mutuelles, les comités d'entreprises peuvent également intervenir dans ce domaine, mais le font beaucoup plus rarement.

En 2008, 73 % des crèches sont gérées par des collectivités territoriales (62 % par des communes et 11 % par les départements), 19 % par des associations, 8 % par d'autres organismes. Les communes sont aussi, à 88 %, responsables de la gestion des services d'accueil familial. Concernant les haltes-garderies, 60 % sont gérées par des communes, 33 % par des associations, 4 % par les CAF, 3 % par d'autres organismes. Enfin, 56 % des établissements multi-accueil relèvent des communes, 36 % d'associations et 8 % d'autres organismes. Les structures parentales adoptent dans leur quasi-totalité un mode de gestion associatif (tableau).

Les crèches collectives (accueil régulier d'enfants de moins de 3 ans)

Les crèches collectives sont conçues et aménagées pour recevoir dans la journée, collectivement et de façon régulière, des enfants de moins de 3 ans.

• Les crèches traditionnelles de quartier sont implantées à proximité du domicile de l'enfant et ont une capacité d'accueil limitée à 60 places par unité. Elles sont ouvertes de 8 à 12 heures par jour, fermées la nuit, le dimanche et les jours fériés.

• Les crèches de personnel sont implantées sur le lieu de travail des parents et adaptent leurs horaires à ceux de l'entreprise ou de l'administration (par exemple l'hôpital). Leur capacité d'accueil est également de 60 places au maximum par unité.

• Les crèches parentales sont gérées par les parents eux-mêmes : regroupés en association de type loi 1901, ils s'occupent à tour de rôle des enfants de moins de 3 ans. La capacité d'accueil de la structure, de 20 places maximum, peut à titre exceptionnel être portée à 25 places par décision du président du conseil général, eu égard aux besoins des familles.

Les haltes-garderies (accueil occasionnel d'enfants de moins de 6 ans)

Les haltes-garderies accueillent ponctuellement des enfants de moins de 6 ans. Elles permettent notamment d'offrir aux enfants de moins de 3 ans des temps de rencontre et d'activité communs avec d'autres enfants, les préparant progressivement à l'entrée à l'école maternelle. Comme pour les crèches collectives, on distingue les haltes-garderies traditionnelles de quartier pouvant offrir au maximum 60 places par unité et les haltes-garderies à gestion parentale, limitées à 20 places (25 places par dérogation).

Les jardins d'enfants (accueil régulier d'enfants de 3 à 6 ans)

Les jardins d'enfants accueillent, de façon régulière, des enfants âgés de 3 à 6 ans. Conçus comme une alternative à l'école maternelle, ces établissements doivent assurer le développement des capacités physiques et mentales des enfants par des exercices et des jeux. Ils peuvent éventuellement recevoir des enfants dès l'âge de 2 ans. Leur capacité d'accueil peut atteindre 80 places par unité.

Les établissements multi-accueil

Les établissements multi-accueil proposent au sein d'une même structure différents modes d'accueil d'enfants de moins de 6 ans. Ils offrent fréquemment une combinaison de plusieurs modes d'accueil collectifs : des places d'accueil régulier (de type crèche ou jardins d'enfants), des places d'accueil occasionnel (de type halte-garderie) ou des places d'accueil polyvalent (utilisées selon les besoins tantôt pour de l'accueil régulier, tantôt pour de l'accueil occasionnel). Ces structures peuvent être gérées de façon traditionnelle ou être à gestion parentale : leurs capacités d'accueil s'élèvent dans le premier cas au maximum à 60 places et dans le second à 20 places (25 par dérogation). Certains de ces établissements assurent aussi à la fois de l'accueil collectif et familial : dans ce cas, leur capacité globale d'accueil est limitée à 100 places.

Les services d'accueil familial (crèches familiales)

Les crèches familiales regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile pendant une partie de la journée et se rendent à intervalles réguliers dans un établissement collectif pour différentes activités. Elles sont supervisées et gérées comme les crèches collectives. Les assistantes maternelles y travaillant sont rémunérées par la collectivité locale ou l'organisme privé qui les emploie. La capacité d'accueil des crèches familiales ne peut être supérieure à 150 places.

Répartition des établissements d'accueil de jeunes enfants selon l'organisme gestionnaire, en %

Répartition des établissements selon l'organisme gestionnaire	PUBLIC			PRIVÉ				Ensemble (%)
	Commune CCAS EPCI	Département	Autre	Association loi 1901	CAF	Privé à but commercial	Autre : mutuelle, comité d'entreprise	
STRUCTURES MONO-ACCUEIL	**62**	**5**	**3**	**26**	**2**	**1**	**1**	**100**
Crèches collectives	**62**	**11**	**6**	**19**	**0**	**1**	**1**	**100**
Traditionnelles de quartier	71	12	1	14	0	1	1	100
De personnel	15	9	64	4	0	5	3	100
À gestion parentale	20	0	0	80	0	0	0	100
Haltes-garderies	**60**	**0**	**1**	**33**	**4**	**1**	**1**	**100**
Traditionnelles de quartier	62	0	1	30	5	1	1	100
À gestion parentale	7	0	0	93	0	0	0	100
Jardins d'enfants	**70**	**0**	**1**	**28**	**0**	**0**	**1**	**100**
STRUCTURES MULTI-ACCUEIL	**56**	**1**	**2**	**36**	**1**	**3**	**1**	**100**
Traditionnelles de quartier	60	0	1	34	1	3	1	100
De personnel	0	3	41	14	1	30	11	100
À gestion parentale	1	0	0	99	0	0	0	100
Multi-accueil collectif/familial	81	0	1	14	3	1	0	100
SERVICES D'ACCUEIL FAMILIAL	**88**	**0**	**3**	**8**	**0**	**0**	**1**	**100**

Champ • France métropolitaine.
Sources • Enquête PMI au 31 décembre 2008, DREES.

dans certains départements des Pays de la Loire, du Centre et de la Franche-Comté, où le nombre de places chez les assistantes maternelles est égal ou supérieur à 48 pour 100 enfants de moins de trois ans (Cher, Haute-Saône, Mayenne, Vendée).

Les disparités de l'offre globale de garde pour les enfants de moins de 3 ans ne sont pas étudiées dans la présente étude. La mesure de l'ensemble des capacités d'accueil par département nécessiterait en effet de déduire les places occupées chez les assistantes maternelles par des enfants de 3 à 6 ans, ce qui suppose une analyse spécifique qui n'est pas conduite ici, faute de données aisément mobilisables. Par ailleurs, même s'il s'agit d'un accueil d'une autre nature, il conviendrait de prendre en compte les places occupées par les enfants de 2 ans dans les écoles maternelles. ■

■ Pour en savoir plus

- Ananian S., Robert-Bobée I., 2009, « Modes d'accueil et de garde des enfants de moins de 6 ans en France en 2007 », *Études et Résultats*, DREES, n° 678, février.
- Bailleau G., 2009, « L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2007 », *Document de travail*, Série statistiques, DREES, n° 135, juin.
- Blanpain N., Momic M., 2007, « Les assistantes maternelles en 2005 », *Études et Résultats*, DREES, n° 581, juin.
- Blanpain N., 2006, « Scolarisation et modes de garde des enfants âgés de 2 à 6 ans », *Études et Résultats*, DREES, n° 497, juin.
- Chastenet B., 2004, « Le personnel technique des services sanitaires et sociaux et services conventionnés des conseils généraux et des DDASS de 1996 à 2001 », *Document de travail*, Série statistiques, DREES, n° 58, octobre.
- Daniel A., Ruault M., 2003, « Les modes d'accueil des enfants de moins de 6 ans : premiers résultats de l'enquête réalisée en 2002 », *Études et Résultats*, DREES n° 235, avril.
- Le Corre V. (coordinatrice des travaux), 2000, « Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants », DREES, *Document de travail*, Série statistiques, DREES, n° 1, juin.
- Observatoire national de la petite enfance, 2009, « L'accueil du jeune enfant 2008 », *Données statistiques*, Caisse nationale des allocations familiales, septembre.

Avant-propos

Depuis son installation en 2007, la CDAJE, développe sa mission de coordination partenariale en matière d'accueil du jeune enfant. Elle étudie les questions relatives à la mise en œuvre des politiques en faveur de la petite enfance dans le département et propose des orientations pour favoriser la cohérence du dispositif d'accueil des jeunes enfants et de leur famille dans le Rhône.

Ainsi, les participants aux trois séances plénières annuelles de la CDAJE œuvrent pour une politique petite enfance concertée.

La CDAJE du Rhône s'est dotée de trois sous commissions et de deux groupes de travail qui mobilisent des acteurs locaux, des professionnels et des familles utilisatrices. Leurs travaux mutualisent les expériences, permettent d'élaborer un ensemble d'outils pour mieux accompagner les porteurs de projet, suivre et évaluer leur réalisation.

Ces travaux constituent les bases d'une démarche concertée et partenariale de l'accueil des jeunes enfants et de leur famille, dans l'objectif de répondre au mieux aux attentes et à l'évolution des besoins des familles, d'optimiser la cohérence du dispositif d'accueil des jeunes enfants, de faciliter l'accès à l'accueil collectif et à l'accueil individuel à toutes les familles et de garantir une qualité de l'accueil.

Cette année, la CDAJE a mis en évidence les éléments constructifs d'une qualité d'accueil et les facteurs de risque pouvant fragiliser le dispositif.

Ce rapport annuel de l'accueil des jeunes enfants présente un ensemble d'informations chiffrées et un point d'étape des réflexions en cours.

Je souhaite que ce rapport soit effectivement un document d'aide à la réflexion pour les membres de la CDAJE, mais aussi pour les élus, les coordinateurs petite enfance, l'ensemble des professionnels et des partenaires de la petite enfance.

Dominique NACHURY

Vice-présidente du Conseil général du Rhône

Présidente de la CDAJE

Introduction

L'accueil du jeune enfant est une préoccupation commune et partagée entre les parents, les professionnels, les partenaires locaux, les collectivités territoriales, les services de l'État. La petite enfance se situe au cœur de la politique familiale française et représente un réel enjeu de société.

L'évolution des besoins des familles nécessite de développer des modes d'accueil diversifiés à la fois sur le plan quantitatif (créations de structures, de places d'accueil, amplitude d'ouverture, places attribuées aux enfants en situation de handicap...) et sur le plan qualitatif (encadrement qualifié, formation du personnel, projet social et éducatif...).

La compétence petite enfance relève des collectivités territoriales qui conduisent leur politique locale petite enfance en cohérence avec les évolutions sociales et les spécificités de chaque territoire. Cette politique petite enfance s'inscrit dans un projet social territorial décliné par chaque structure d'accueil.
Le partenariat renforce la dimension territoriale et la volonté permanente de complémentarité, d'équité et de cohérence.

Au delà de la garde des enfants permettant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, le dispositif d'accueil concoure à de multiples objectifs :

- le taux de fécondité et l'amélioration de l'équilibre démographique
- la création d'emplois directs et indirects avec l'incidence sur l'économie globale
- l'éducation, la socialisation et le développement de chaque enfant
- la réduction des inégalités sociales et scolaires
- la cohésion sociale et le développement local
- la lutte contre les exclusions en facilitant l'accès de ces services à toutes les familles
- la réduction de la pauvreté des familles et le renforcement de l'égalité entre les hommes et les femmes, en particulier par l'insertion professionnelle des femmes
- les politiques publiques de prévention, de protection de l'enfance, d'insertion...

Il se définit également comme outil de prévention précoce permettant à moyen terme de réduire les coûts d'autres actions publiques : insertion sociale, éducation, protection de l'enfance, lutte contre la délinquance...

Pour conclure, le dispositif d'accueil permet à la collectivité de valoriser l'effort financier réalisé : plus qu'un coût, ces dépenses peuvent être considérées comme un investissement.
Néanmoins, cet investissement est directement lié à la qualité de l'accueil qui est dépendante de multiples facteurs : l'encadrement, les compétences des professionnels, les projets sociaux et éducatifs, le temps passé et le lien avec les familles...

Loire-Atlantique : les micro-crèches poussent dans le département

Plusieurs projets de micro-crèches sont en gestation en Loire-Atlantique de Nantes à Ancenis en passant par Croissac et Geneston

La formule, à mi-chemin entre l'accueil collectif et l'accueil individuel, est expérimentée à Nantes et au Pouliguen. Il s'agit d'accueillir entre trois et neuf enfants dans des locaux partagés.

C'est une lapalissade : les besoins en places d'accueil pour les jeunes enfants vont grandissant en Loire-Atlantique. Si le constat ne date pas d'hier, il conduit aujourd'hui le Département à expérimenter un nouveau dispositif en lien avec la Caisse d'allocations familiales (CAF).

La micro-crèche, c'est son nom, est conçue pour accueillir simultanément entre trois et neuf enfants de moins de 6 ans, dans un logement d'au moins 90 m², comprenant trois chambres minimum et une pièce pour jouer. Le concept vient d'être lancé au Pouliguen, où la structure « Les Crevettes » vient d'ouvrir (lire ci-dessous), et dans le quartier Bellevue, à Nantes, à l'initiative de l'association Doudou club.

Des conditions à remplir

« C'est une formule à mi-chemin entre l'accueil collectif et l'accueil individuel, complémentaire des structures existantes, explique Michelle Meunier, vice-présidente du Conseil général déléguée à l'enfance, l'adolescence et à la famille. *Les établissements d'initiative municipale, associative ou privée, de par leur taille, dérogent aux conditions d'ouverture des crèches ou multi-accueil ».*

Attention toutefois ! Plusieurs conditions sont à remplir. Le gestionnaire doit être clairement identifié. Et la mise en oeuvre du projet d'établissement doit être élaborée et assurée par une puéricultrice ou un éducateur de jeunes enfants.Enfin, *« les personnels doivent justifier d'une expérience de cinq ans comme assistant maternel agrée ou d'un diplôme de niveau V dans le domaine de la petite enfance ».*

Des projets en gestation

La micro-crèche en est encore à ses balbutiements. *« L'objectif, c'est de répondre aux besoins insatisfaits de garde d'enfants dans les zones rurales et les zones urbaines et d'apporter de la souplesse, voire de la rapidité, aux dispositifs existants*, souligne Michelle Meunier. *Au-delà de cette expérimentation étalée sur trois ans, qui fera l'objet d'un bilan annuel, nous souhaitons diversifier l'offre des modes de garde en encourageant le regroupement d'assistantes maternelles dans des locaux partagés ».*

D'autres projets à l'étude

Le concept, encore peu développé en France, est soutenu financièrement, à hauteur de 500 € par place d'accueil créée, par le Département. Et il intéresse plusieurs porteurs de projet. Des associations sont en effet en cours de création à Nantes, Carquefou, Geneston, Crossac, Gétigné, ou encore Saint-Michel-Chef-Chef.

À titre d'exemple, l'hôpital Francis-Robert d'Ancenis réfléchit à la mise en place d'une micro-crèche pour accueillir les enfants du personnel.

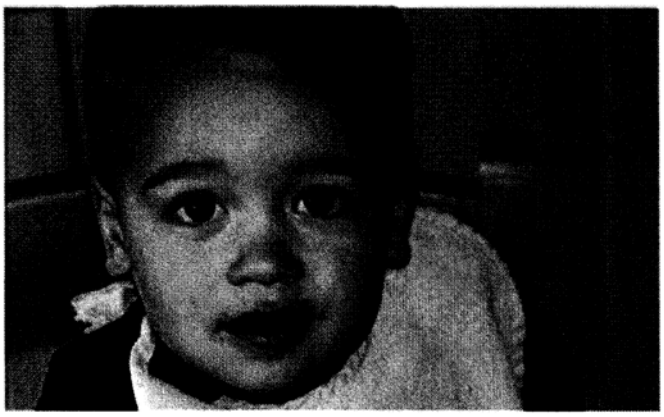
Denis Bourdeau

Presse Océan – 8 avril 2008

CONSEIL GENERAL DE VENDEE

La première micro-crèche du département ouvrira au printemps 2009

Le Conseil général a lancé les travaux de la micro-crèche de La Verrie. Ce mode de garde répond aux spécificités territoriales et sociales vendéennes où ruralité et dynamisme démographique se mêlent.



Concilier vie familiale et vie professionnelle.

«Cette micro-crèche va permettre de compléter l'éventail des offres de garde pour les familles avec de jeunes enfants» juge Bruno Retailleau, Vice-Président du Conseil Général de la Vendée.
« Service de proximité souple et innovant, parfaitement adapté à la Vendée, elle va offrir aux familles le choix, pour que chacune trouve l'offre la plus adaptée à ses horaires de travail, à son mode de vie. »

La micro-crèche de La Verrie – la première cofinancée par le Conseil général- verra le jour dans quelques semaines (son ouverture est prévue mi avril 2009) sur le site du Landreau.

Complémentaire des autres modes d'accueil et de garde de la petite enfance, elle se veut au plus proche des familles ou des entreprises. C'est tout particulièrement le cas dans les zones rurales de Vendée où l'absence de moyens financiers ou l'insuffisance de demande ne permet pas la création de crèche traditionnelle.

Avec près de 400 naissances chaque année, et un développement économique en forte croissance, le canton de Mortagne voit sa démographie fortement augmenter. Les besoins de nouveaux modes de garde s'y font ressentir. *« D'autant que le taux d'activité féminin est de 84% »* précise Bruno Retailleau.

« On ne peut favoriser la venue de jeunes couples en Vendée, et assurer leur maintien dans le département, sans les accompagner, sans leur proposer des services adaptés » .

Le lancement des micro-crèches est non seulement une manière pour le Département d'anticiper sur les éventuels problèmes de gardes d'enfants qui pourraient se poser dans l'avenir. Mais ces petits établissements répondent aussi particulièrement aux enjeux sociaux et économiques des familles vendéennes

Née d'une initiative privée, **« le Refuge des Galopins »** pourra accueillir jusqu'à 9 enfants (âgés de 10 semaines à 4 ans) sous la responsabilité d'éducateurs qualifiés.

Située sur le site du Landreau, à proximité de l'autoroute, des grands axes, et du Vendéopôle naissant, la micro-crèche voit aussi le jour grâce à la volonté d'entreprises implantées dans cette même zone.
« Il faut saluer ces entreprises qui sont attachées au bien être social de leurs salariés, et qui participent à cette aventure en cofinançant l'établissement, conscients de la nécessité d'aider leurs salariés à mieux conjuguer vie familiale et vie professionnelle. La moitié des places leur seront d'ailleurs réservée » souligne Katell Baillargeau, future directrice.

Pour 2009, le Département s'est donné pour objectif la création de 20 micro-crèches.

18 février 2009

Seine-Saint-Denis

ADAJE : Premier bilan

Petite enfance

Publié le 20 juin 2010

Le grand succès d'un service public départemental face aux carences de l'État

Les chiffres du bilan 2009 de l'ADAJE (Aide Départementale Accueil Jeune Enfant) ont été rendus publics le lundi 11 janvier 2010 : entre janvier et décembre 2009, ce ne sont pas moins de 5400 familles qui ont bénéficié de cette aide. Lancée en juin 2008 par Claude Bartolone, Président du Conseil général et député de la Seine-Saint-Denis, dans le cadre du Plan Petite Enfance, elle permet à des familles ne disposant pas de places en crèche d'engager une assistante maternelle pour un montant équivalent.

Au total, l'intervention du Conseil Général de Seine-Saint-Denis s'est élevée à 5,3 millions d'euros sur l'année 2009.

Le succès de cette aide témoigne des besoins importants qui existent en Seine-Saint-Denis en matière d'accueil de jeunes enfants. Conscient de cette attente forte de la part des séquano-dionysiens, Claude Bartolone s'était engagé dès son arrivée à la tête de l'exécutif départemental à développer les dispositifs d'accueil pour la petite enfance.

Son Plan Petite Enfance voté en juin 2008 regroupe ainsi un certain nombre de mesures ambitieuses :

- La création de 3500 places en 3 ans pour l'accueil des tout-petits
- La mise en place de l'ADAJE
- La généralisation du multi-accueil dans les crèches départementales
- Le renforcement des partenariats du Conseil Général avec les communes.

"*L'avenir de la Seine-Saint-Denis, ce sont nos enfants qui le bâtissent. Quand on sait que ce département est celui qui présente le plus fort taux de natalité de France, il semble incompréhensible que l'État délaisse totalement la question de l'accueil des jeunes enfants alors que celle-ci relève de sa responsabilité. En mettant en place l'ADAJE et en développant les dispositifs d'accueil, le Conseil général apporte la preuve que les français ont plus que jamais besoin des collectivités locales à leurs côtés, pour répondre aux carences de l'État.*" conclut Claude Bartolone.

13 ème législature

Question écrite n° 14241 de M. Didier Guillaume (Drôme - SOC)

publiée dans le JO Sénat du 01/07/2010 - page 1676

M. Didier Guillaume attire l'attention de Mme la secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité sur le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant les conditions d'accueil dans les crèches.

Les principaux points abordés dans ce décret sont inquiétants, notamment les articles 9 et 19, car ils prévoient une augmentation importante des capacités d'accueil des établissements d'accueil d'enfants pour un nombre inchangé de professionnels. Ce texte prévoit ainsi d'augmenter la capacité d'accueil de 20% dans les structures les plus grandes, de 15% dans les crèches de 20 à 40 places et de 10% pour les plus petites d'entre elles. L'inscription en surnombre dans ces établissements est également possible dans le but d'accueillir un maximum d'enfants.

En outre, ce décret permet de réduire le pourcentage minimum de personnel qualifié présent au sein de ces crèches (auxiliaires de puériculture diplômés, puéricultrices diplômées d'État, éducateurs de jeunes enfants diplômés d'État, infirmiers diplômés d'État ou psychomotriciens diplômés d'État).

Ces mesures s'inscrivent dans un contexte particulier, à savoir celui de la transposition de la directive « services », adoptée communautairement le 12 décembre 2006, qui inclut les services de la petite enfance dans son champ d'application alors même qu'une autre option aurait pu être retenue.

La publication de ce décret suscite chez les professionnels de la petite enfance de légitimes interrogations car il est à craindre une diminution de la qualité de l'accueil des jeunes enfants. Les professionnels directement concernés y voient une menace pour le développement des enfants et ne cessent de rappeler la spécificité de leur mission.

Il lui demande si des dispositifs particuliers de concertation avec les professionnels de la petite enfance sont prévus pour adapter le décret aux réalités vécues par le monde de la petite enfance et aux objectifs de ces structures chargées du bon épanouissement des enfants.

Réponse du Secrétariat d'État à la famille et à la solidarité

publiée dans le JO Sénat du 19/08/2010 - page 2142

Mme la secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité a pris connaissance avec intérêt de la question relative aux modifications apportées au décret du 20 février 2007 relatif aux modes d'accueil des jeunes enfants. Afin de faciliter la création de nouveaux services et le fonctionnement des équipements existants, dans un contexte d'insuffisance de places d'accueil et de pénurie de professionnels qualifiés répondant aux exigences fixées par les textes en vigueur, le Gouvernement modifie les dispositions du code de la santé publique (CSP) relatives aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

Les principales dispositions permettent notamment d'intégrer dans le droit commun les microcrèches et les jardins d'éveil, et d'assouplir et/ou d'aménager certaines règles de fonctionnement, comme celle concernant la direction des structures et les professionnels qui encadrent les enfants. Ces modifications ont pour objectif de créer les conditions favorables au développement quantitatif tout en préservant la qualité de l'accueil des enfants.

Ainsi, le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 fixant de nouvelles règles applicables aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans est destiné aux établissements et services d'accueil non permanent d'enfants qui veillent à la santé, à la sécurité, au bien-être et au développement des enfants qui leur sont confiés. Les modifications introduites dans le décret s'inscrivent dans l'objectif de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant, notamment la création de 60 000 places d'accueil d'ici à 2012 et l'optimisation de l'offre existante pour dégager 40 000 solutions supplémentaires dans le même délai. Elles répondent également aux préoccupations des gestionnaires soucieux d'une meilleure souplesse dans le fonctionnement des établissements et services d'accueil du jeune enfant sans compromettre la santé et la sécurité des enfants accueillis.

Ces structures comprennent :

a) Les établissements d'accueil collectif, notamment les établissements dits « crèches collectives » et « haltes-garderies », et les services assurant l'accueil familial non permanent d'enfants au domicile d'assistants maternels, dits « services d'accueil familial » ou « crèches familiales » ;

b) Les établissements d'accueil collectif gérés par une association de parents qui participent à l'accueil, dits « crèches parentales » ;

c) Les établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de plus de 2 ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel, dits « jardins d'enfants » ;

d) Les établissements d'accueil collectif dont la capacité est limitée à dix places, dits « microcrèches ». Le succès des micro-crèches (200 établissements créés au lieu de la centaine attendue à la fin 2009) conduit à pérenniser le dispositif juridique ;

e)L'ensemble de ces établissements et services peuvent organiser l'accueil des enfants de façon uniquement occasionnelle ou saisonnière en application de l'article R. 2324 du CSP ; un même établissement ou service dit « multiaccueil » peut associer l'accueil collectif et l'accueil familial ou l'accueil régulier et l'accueil occasionnel.

Dans le respect de l'autorité parentale, ces établissements contribuent à l'éducation, concourent à l'intégration des enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique : ils les accueillent et apportent leur aide aux parents pour favoriser la conciliation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale.

Les locaux et leur aménagement doivent permettre la mise en oeuvre du projet éducatif. À cet effet, une unité d'accueil est créée. Cet espace est aménagé pour offrir, de façon autonome, aux enfants qui y sont accueillis l'ensemble des prestations et des activités prévues par le projet d'établissement ; un même établissement peut comprendre plusieurs unités d'accueil distinctes. Ce décret précise notamment la procédure de délivrance de l'autorisation d'ouverture prévue par l'article L. 2324-1 du CSP, par le président du conseil général, ou encore les exigences requises relatives à la qualité professionnelle du personnel employé dans les établissements d'accueil de jeunes enfants. Les délais de réponse des services de protection maternelle et infantile (PMI) sont uniformisés à trois mois pour toutes les demandes (création, extension ou transformation d'établissement).

Il est également proposé que le médecin de PMI puisse déléguer sa compétence en matière d'instruction des demandes à des personnels du service de PMI qualifiés dans le domaine de la petite enfance, afin de mettre le droit en conformité avec la pratique.

Ce texte modifie en outre les dispositions de l'article R. 2324-27 du CSP relatif à la capacité d'accueil des établissements. Ainsi, sous réserve du respect des dispositions du premier alinéa de l'article R. 2324-17 et de l'article R. 2324-43 du CSP, et à condition que la moyenne hebdomadaire du taux d'occupation n'excède pas 100 % de la capacité d'accueil prévue par l'autorisation du président du conseil général ou figurant dans la demande d'avis qui lui a été adressée, des enfants peuvent être accueillis en surnombre certains jours de la semaine, dans le respect des limites suivantes : 10 % de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité inférieure ou égale à 20 places ; 15 % de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité comprise entre 21 et 40 places ; 20 % de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité supérieure ou égale à 41 places. La capacité d'accueil des établissements est de plus limitée à : 80 places par unité d'accueil pour les jardins d'enfants ; 60 places pour les établissements d'accueil collectif ; 20 places pour les établissements à gestion parentale. A titre exceptionnel, eu égard aux besoins des familles et aux conditions de fonctionnement de l'établissement, elle peut être portée à 25 places, par décision du président du conseil général, après avis du médecin responsable du service de protection maternelle et infantile, ou d'un médecin du même service qu'il délègue.

Par ailleurs, afin de répondre à la pénurie de personnel et de rendre attractif le secteur en valorisant les parcours professionnels des titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) Petite enfance ou d'un brevet d'études professionnelles (BEP) Sanitaire et social, le personnel chargé de l'encadrement des enfants est constitué : pour 60 % au plus de l'effectif, des titulaires ayant une qualification définie par arrêté du ministre chargé de la famille, qui doivent justifier d'une expérience ou bénéficier d'un accompagnement définis par le même arrêté ; pour 40 % au moins de l'effectif, des puéricultrices diplômées d'État, des éducateurs de jeunes enfants diplômés d'État, des auxiliaires de puériculture diplômés, des infirmiers diplômés d'État ou des psychomotriciens diplômés d'État.

Les conditions de qualifications exigées pour assurer la direction des établissements ou services d'une capacité supérieure à 20 places, sont ramenées à trois ans d'expérience au lieu de cinq ; ce délai valorise les acquis de l'expérience sans pour autant remettre en cause la sécurité des enfants accueillis.

Ainsi, pour les établissements ou services d'une capacité supérieure à 40 places, la direction de l'établissement ou du service peut être confiée par dérogation à une personne titulaire du diplôme d'État : d'éducateur de jeunes enfants justifiant de trois ans d'expérience professionnelle, dont deux au moins comme directeur, directeur adjoint ou responsable technique d'un établissement ou d'un service relevant de la présente section ; de sage-femme ou d'infirmier justifiant de trois ans d'expérience comme directeur ou directeur adjoint d'un établissement ou d'un service accueillant des enfants de moins de 6 ans, ou d'une certification au moins de niveau II attestant des compétences dans le domaine de l'encadrement ou de la direction et d'une expérience de trois ans auprès d'enfants de moins de 3 ans.

Pour les établissements ou services d'une capacité comprise entre 21 et 40 places, la direction de l'établissement ou du service peut être confiée, par dérogation, à une personne titulaire du diplôme d'État : d'assistant de service social, d'éducateur spécialisé, de conseiller en économie sociale et familiale, de psychomotricien, ou d'un DESS ou d'un master II de psychologie justifiant de trois ans d'expérience comme directeur, directeur adjoint ou responsable technique d'un établissement ou d'un service accueillant des enfants de moins de 6 ans ; ou d'une certification au moins de niveau II attestant des compétences dans le domaine de l'encadrement ou de la direction et d'une expérience de 3 ans auprès d'enfants de moins de trois ans.

Concernant les microcrèches, les puéricultrices diplômées d'État, les éducateurs de jeunes enfants diplômés d'État, les auxiliaires de puériculture diplômés, les infirmiers diplômés d'État et les psychomotriciens diplômés d'État peuvent être remplacés par des personnes qui justifient d'une certification au moins de niveau V, enregistrée au répertoire national de certifications professionnelles, attestant des compétences dans le champ de l'accueil des jeunes enfants et de deux années d'expérience professionnelle, ou d'une expérience professionnelle de trois ans comme assistant maternel agréé.

Enfin, une disposition relative aux conditions de qualification des personnels devant être obligatoirement présents à tout moment dans l'établissement ou service d'accueil durant la période d'accueil des enfants (art. R. 2324-43 du CSP) est introduite. Et, par souci d'une meilleure sécurité de l'accueil, un alinéa est ajouté afin de préciser que l'un des deux personnels obligatoirement présents doit faire partie de la première catégorie des professionnels encadrant les enfants pour les établissements ou services d'une capacité supérieure à 20 places, même si le nombre d'enfants présents est inférieur au nombre exigé au titre du taux d'encadrement. Les microcrèches bénéficient d'un régime plus souple et ne sont soumises à cette obligation qu'à partir du quatrième enfant présent.

PETITE ENFANCE

Maisons d'assistants maternels

D. Gerbeau | Textes officiels JO | Publié le 10/06/2010

La loi relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels est publiée. Elle prévoit que l'assistant maternel peut accueillir des mineurs au sein d'une maison d'assistants maternels.

Le nombre d'assistants maternels pouvant exercer dans une même maison ne peut excéder 4. Chaque parent peut autoriser l'assistant maternel qui accueille son enfant à déléguer cet accueil à un ou plusieurs assistants maternels exerçant dans la même maison.
La délégation d'accueil prévue à l'article L. 424-2 ne peut aboutir à ce qu'un assistant maternel accueille un nombre d'enfants supérieur à celui prévu par son agrément, ni à ce qu'il n'assure pas le nombre d'heures d'accueil mensuel prévu par son ou ses contrats de travail.

Les assistants maternels qui bénéficient de la délégation d'accueil s'assurent pour tous les dommages, y compris ceux survenant au cours d'une période où l'accueil est délégué, que les enfants pourraient provoquer et pour ceux dont ils pourraient être victimes.
Cette obligation fait l'objet d'un engagement écrit des intéressés lorsque la demande d'agrément est formulée auprès du président du conseil général.

Lorsqu'une personne souhaite exercer la profession d'assistant maternel dans une maison d'assistants maternels et ne dispose pas encore de l'agrément défini à l'article L. 421-3, elle en fait la demande auprès du président du conseil général du département dans lequel est située la maison.
S'il lui est accordé, cet agrément fixe le nombre et l'âge des mineurs qu'elle est autorisée à accueillir simultanément dans la maison d'assistants maternels. Ce nombre ne peut être supérieur à 4.
L'assistant maternel qui souhaite, après avoir exercé en maison, accueillir des mineurs à son domicile et ne dispose pas de l'agrément nécessaire à cet effet en fait la demande au président du conseil général du département où il réside.
L'assistant maternel déjà agréé qui souhaite exercer dans une maison d'assistants maternels demande au président du conseil général du département dans lequel est située la maison la modification de son agrément en précisant le nombre de mineurs qu'il prévoit d'y accueillir.

REFERENCES

Loi n° n° 2010-625 du 9 juin 2010, JO du 10 juin 2010

La Gazette.fr

PETITE ENFANCE
Des solutions inventives pour diversifier l'accueil

■ **Manque de cohérence globale.** Crise économique, suppression de la taxe professionnelle, réforme territoriale, contraction des aides de l'Etat... la question du financement de l'accueil de la petite enfance est un point sensible pour les collectivités, gestionnaires de 70 % des places en accueils collectif ou familial. D'autant que le flou règne sur la volonté du gouvernement de développer l'offre de garde. Le « droit opposable » ne cesse d'être repoussé et l'objectif, d'ici 2012, de créer 400 000 places pour le mettre en œuvre est passé à 200 000 en ce début d'année. Les ambitions ont ainsi été portées à 100 000 places en crèche, le reste devant être gagné grâce à un assouplissement de la réglementation. Il manque, à ce jour, une cohérence globale à cette politique, ce qui n'est pas sans inquiéter les collectivités, attachées à la qualité de l'accueil.

■ **Argument de poids.** Pourtant, les besoins sont là. Avec un taux de fécondité record en France, de 2,02 enfants par femme en 2008, la pression pèse sur les élus. Impossible, pour les collectivités, de revenir sur leurs engagements. D'autant qu'une politique ambitieuse dans le domaine de l'accueil de la petite enfance constitue un argument de poids pour l'implantation de populations jeunes ainsi que pour celle d'entreprises.

■ **Egalité des chances.** Privilégié par les parents, l'accueil collectif est également reconnu pour favoriser l'égalité des chances. Plus tôt se ferait la socialisation de l'enfant, meilleure serait la préparation de ce dernier à l'apprentissage scolaire, concluait le Centre d'analyse stratégique en juillet 2008. Nombre de collectivités en sont conscientes et poursuivent leurs efforts en faveur de ce mode d'accueil, bien que celui-ci pèse lourd dans leur budget.

■ **Enjeu économique.** Dans les familles les plus modestes, neuf enfants sur dix sont gardés par leurs parents. Ces personnes fragilisées sont, de surcroît, fréquemment concernées par les horaires atypiques, rendant la garde de leur enfant particulièrement problématique. Or le retour à l'emploi de parents isolés ou bénéficiaires de minima sociaux constitue un enjeu pour les collectivités, compte tenu de la crise économique, et dans la perspective de la mise en œuvre imminente du revenu de solidarité active (RSA). Les initiatives ne manquent pas pour répondre aux besoins de ces populations, montrant toute la créativité des collectivités.

■ **Expérimentations.** Les nouvelles règles de financement par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) ont imposé aux collectivités une gestion plus stricte de leurs équipements. Il a fallu remplir davantage les structures pour en baisser le coût de revient et satisfaire les besoins des parents, sans pour autant couvrir le territoire de crèches. Là encore, les collectivités ont fait preuve d'inventivité, conjuguant les modes d'accueil, fluidifiant les inscriptions et s'engageant dans des projets expérimentaux. >

Web Retrouvez tous les documents cités sur www.lagazette.fr

Dossier réalisé par **Michèle Foin** et coordonné **par Hélène Girard**

LES PRINCIPAUX MODES D'ACCUEIL

L'accueil collectif

Multiaccueil

Les structures de quartier
60 places maximum, 60 % relèvent des communes et 40 % des associations.
• 119 139 places en 2007

Les structures de personnel
60 places maximum, elles sont gérées par les entreprises et les administrations.
• 2 306 places en 2007

Les structures parentales
20 places maximum, elles sont gérées par les parents (en grande majorité, sous association loi 1901).
• 5 535 places en 2007

Les structures familiales et collectives
Elles assurent à la fois l'accueil collectif et familial, 100 places maximum.
• 8 969 places en 2007

Monoaccueil

Les crèches de quartier
Elles sont situées à proximité du domicile de l'enfant, 60 places maximum, 70 % sont gérées par les communes, 10 % par les départements et 20 % par des associations.
• 79 165 places en 2007

Les crèches de personnel
Elles sont implantées sur le lieu de travail des parents, 60 places maximum, elles sont gérées par les entreprises, les administrations.
• 8 987 places en 2007

Les crèches parentales
Les parents, assistés de personnel qualifié, s'occupent à tour de rôle des enfants, 25 places maximum, elles sont gérées par les parents (en grande majorité, sous association loi 1901).
• 2 750 places en 2007

Les haltes-garderies traditionnelles
60 places maximum, 60 % gérées par les communes, 30 % par les associations, 5 % par les CAF.
• 34 190 places en 2007

Les haltes-garderies parentales
20 places maximum, elles sont gérées par les parents (en grande majorité, sous association loi 1901).
• 1 521 places en 2007

Les jardins d'enfants
Ils sont conçus comme une alternative à l'école maternelle, 80 places maximum.
• 7 443 places en 2007

L'accueil familial

Les crèches familiales
Elles regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile et sont rattachées à un établissement collectif pour y pratiquer des activités et qui sont rémunérées par les gestionnaires (collectivités locales : 88 %, associations : 10 % et CAF, mutuelles ou comités d'entreprise : 2 %) et non les parents, 150 places maximum.
• 60 514 places en 2007

L'accueil individuel

Les assistantes maternelles agréées
L'assistante maternelle est agréée par la PMI pour garder 1 à 4 enfants à son domicile, elle est employée directement par les parents, qui perçoivent une prestation d'accueil individuel de la CAF, en fonction de leurs revenus.
• 743 000 places en 2007 (estimation)

SOURCES : ENQUÊTES PMI, DREES (ER N° 681), IRCEM, RÉALISÉES EN FRANCE MÉTROPOLITAINE.

En dépit d'un contexte incertain, les collectivités poursuivent leurs efforts

L'accueil de la petite enfance pèse lourd dans les finances des collectivités. Difficile, néanmoins, de renoncer à ce puissant vecteur de dynamisation du territoire.

Le début de mandat des élus locaux aura été placé sous le signe de l'incertitude: les communes deviendraient-elles les garantes d'un droit de garde opposable, promis par le chef de l'Etat? Le gouvernement allait-il généraliser les jardins d'éveil pour les enfants de 2 à 3 ans et exclure les moins de 3 ans de l'école maternelle, transférant cette charge aux communes? La Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), amenée à négocier sa nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) début 2009, soutiendrait-elle suffisamment les collectivités dans leurs efforts?

Promesse repoussée. Il est vrai que les préconisations du rapport «Tabarot» (1) n'étaient pas pour les rassurer: l'essentiel des pistes concernait l'accueil individuel et l'assouplissement des règles d'organisation des établissements collectifs, afin d'accueillir plus d'enfants. Les collectivités peuvent souffler: il n'y aura pas de projet de loi sur le droit opposable cette année, a annoncé, le 7 avril, la secrétaire d'Etat à la Famille, Nadine Morano. L'une des promesses électorales de Nicolas Sarkozy semble ainsi repoussée sine die. De fait, le rapport «Tabarot» a montré que ce droit est impossible à mettre en œuvre sans la création de 350 000 à 400 000 places d'accueil d'ici à 2012. Un effort considérable auquel l'Etat n'est pas prêt à consentir: il n'est plus question aujourd'hui que de créer 200 000 places d'ici à 2012, dont 100 000 en accueil collectif. Telle est l'ambition affichée dans la COG signée le 9 avril. Il n'y aura pas non plus de généralisation des jardins d'éveil, mais une expérimentation qui concernera 8 000 places d'ici à 2012, la Cnaf participant à leur financement à hauteur de près de 60 millions d'euros, le reste incombant aux communes et aux parents.

Mais le flou qui règne sur la petite enfance depuis près d'un an incite les collectivités à la prudence, sur fond de crise économique et de contraction des financements de la Cnaf. «Nous attendons d'en savoir plus sur les jardins d'éveil, avant de créer des espaces multiaccueils, admettait, en février, Laurence Vedrenne, directrice des services à la famille de Marcq-en-Barœul [Nord]. Nos budgets ne sont pas extensibles.» Une attitude qui ne serait pas isolée à en croire Sylvie Le Chevillier, responsable du département «enfance et parentalité» à la Cnaf: «Au cours de l'année 2008, il y a eu un peu moins de places créées en accueil collectif que prévu. Notre enveloppe budgétaire affectée au contrat enfance et jeunesse [CEJ] n'a pas été entièrement dépensée.»

Nouveaux critères. La mise en place progressive, depuis juillet 2006, du CEJ, ce nouveau contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une caisse d'allocations familiales (CAF) et un partenaire, a en effet changé la donne. Contrairement aux précédents accords, qui étaient modifiables à tout moment par les collectivités, les caisses finançant parfois jusqu'à 70% des dépenses, le CEJ fixe un montant

Un projet de révision qui provoque des remous

■ Pour augmenter l'offre de garde, le gouvernement tente de déréglementer le secteur d'activité. La réduction du taux d'encadrement vient d'être écartée, mais d'autres propositions suscitent toujours le débat. «Veut-on mettre l'enfant en condition pour aborder sereinement la vie en collectivité ou faire du gardiennage à moindre coût?» s'insurge Pierre Suesser, président du Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile. Il est ainsi proposé de diminuer la qualification du personnel affecté auprès des enfants: les titulaires d'un CAP petite enfance ayant trois ans d'expérience seraient intégrés. «Nous accepterions une dérogation ponctuelle, explique Pierre Suesser. Mais l'Etat justifie une telle mesure par une pénurie de personnel, alors qu'il ne fait rien pour former davantage d'agents qualifiés. Les titulaires du CAP petite enfance seront moins encadrés, et ce, au détriment des tout-petits!» Egalement critiquée, la capacité d'accueil en surnombre, qui passerait de 10% à 20%, sans que le taux d'occupation moyen n'excède, sur la semaine, le nombre de places prévues par l'agrément. «Plus on augmente cette capacité, plus le risque de dépasser les normes d'encadrement est important», craint Christine Accolas-Bellec, déléguée nationale de la Fédération nationale des éducateurs de jeunes enfants. Enfin, le taux d'encadrement dans les jardins d'éveil provoque, lui aussi, un tollé. «Un adulte pour douze enfants, cela ne convient pas à un enfant de 2 ans. Comment accompagner celui-ci vers la propreté, le guider lors des repas, sans faire du cas par cas?» interpelle Christine Accolas-Bellec.

Juridique

– Art. L. 2324-1 à L. 2324-4 du Code de la santé publique, relatifs aux établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans.
– Décret n° 2007-230 du 20 février 2007, relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans et modifiant le Code de la santé publique.
– Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005, relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux.
– Décret n° 2005-1772 du 30 décembre 2005, relatif à la formation des assistants familiaux et instituant le diplôme d'Etat d'assistant familial.

C. BELLAIVA

TÉMOIGNAGE **Bernard Colin,** directeur du centre intercommunal d'action sociale de la communauté d'agglomération du Carcassonnais (*)

«Une implication qui fait la spécificité de notre intercommunalité»

«Un tiers de notre budget de 20 millions d'euros est consacré à la petite enfance. C'est d'ailleurs l'implication très forte pour l'enfance et la jeunesse qui fait la spécificité de notre intercommunalité. Pour 2200 enfants de moins de 3 ans habitant l'agglomération, nous proposons 875 places, dont 235 en accueils collectif ou familial. Cette année, nous avons restructuré notre maison de la famille, afin d'en faire à la fois un guichet unique d'information et un lieu de décloisonnement des modes d'accueil. Elle abrite un relais d'assistantes maternelles [RAM], une crèche familiale, ainsi qu'une structure multiaccueil. Bien souvent, les parents se focalisent sur l'accueil collectif. Il suffit alors de leur ouvrir les portes du RAM, où les enfants pratiquent des activités régulières avec des éducateurs, pour les rassurer sur la socialisation des enfants accueillis chez des assistantes maternelles. Et ces dernières l'ont bien compris : près de 60 % d'entre elles fréquentent régulièrement le RAM, alors que rien ne les y contraint.»

(*) 21 communes, 69700 hab., Aude.

non révisable. En outre, la participation des CAF a été plafonnée à 55 % des dépenses engagées et de nouveaux critères d'attribution ont été définis. «Nous cherchons à mieux répartir l'offre sur le territoire national, justifie Sylvie Le Chevillier. L'adéquation avec la demande pèse pour 80 % dans nos choix de financement, la richesse de la commune et les difficultés financières des familles intervenant respectivement pour 10 %.» Encore faut-il que les territoires jugés prioritaires soient porteurs de projets et puissent en assumer la charge.

A contrario, les communes déjà fortement impliquées font face à la baisse des subventions de leur CAF : «Depuis trois ans, nous percevons 80000 euros de moins chaque année car, selon les nouveaux critères, nous ne sommes plus prioritaires, constate Denise Cariou, adjointe au maire chargée de l'enfance et des affaires scolaires de Quimper [Finistère]. Mais nous supportons la différence, car les parents sont très demandeurs de places en crèche!» «L'accueil collectif tranquillise les familles. Elles y trouvent un gage de qualité et de sécurité pour leurs enfants», confirme Daniel Zielinski *(lire l'entretien p. 26)*, délégué général de l'Union nationale des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (Unccas). Or 10 % seulement des enfants de moins de 3 ans étaient accueillis dans une structure collective en 2007, la plupart d'entre eux étant gardés par leurs parents (63 %) ou par une assistante maternelle (18 %). L'enquête publiée en février (2) par la Direction de la recherche, des études et des évaluations statistiques (Drees), indique également que 40 % des parents d'enfants de moins de 3 ans souhaiteraient un mode de garde différent de celui dont ils disposent, leur préférence allant majoritairement à la crèche (64 %). C'est dire leur dépit devant le peu de places proposées en accueil collectif et la pression que subissent les collectivités pour conserver, voire développer, ce mode de garde, dont elles gèrent 70 % des places.

Le rôle des conseils généraux

Les conseils généraux organisent la protection maternelle et infantile (PMI). A ce titre, ils sont responsables de l'habilitation et de l'agrément des structures d'accueil collectif et des assistantes maternelles. Une implication qui est loin d'être neutre. Ainsi, en Mayenne, les premiers regroupements d'assistantes sont nés de la seule volonté du président, Jean Arthuis, qui les a agréés alors qu'aucun cadre législatif ne les autorisait. Les moyens financiers débloqués font aussi la différence. En 2006, le conseil général de Seine-et-Marne a voulu inciter les communes à créer 1000 places d'accueil collectif : il abonde chaque place à hauteur de 2740 euros, tout en doublant la subvention de fonctionnement pendant trois ans. En 2009, 703 places ont ainsi vu le jour.

Activités imbriquées. Dans ces conditions, même en période de tensions économiques, il s'avère difficile, pour les élus, de revenir en arrière. D'autant que de nombreux enjeux de dynamisation du territoire sont étroitement liés à la petite enfance : développement économique, rajeunissement de populations vieillissantes, repeuplement des campagnes… Ainsi, à Metz (Moselle), la municipalité envisage de créer des structures d'accueil collectif en contractualisant avec le secteur privé. «Les entreprises ne s'implantent pas ici pour la mer et le soleil, plaisante Nelly Guinard, directrice de la famille et de la petite enfance au CCAS. En créant des établissements ouverts aux salariés des entreprises messines, nous comptons attirer de nouvelles sociétés sur notre territoire.»

Biarritz (Pyrénées-Atlantiques), quant à elle, séduit les retraités en nombre. La pression immobilière y est telle que les jeunes couples qui y travaillent déménagent en périphérie dès la naissance de leur deuxième enfant, retirant l'aîné de l'école maternelle. «Il fallait trouver une solution pour repeupler >

La participation des CAF a été plafonnée à 55 % des dépenses engagées

■■■ les établissements. Dans les locaux désaffectés des écoles maternelles, nous avons donc créé des crèches passerelles pour les enfants de 2 ans », indique Thierry Montet, directeur du CCAS. La première a ouvert ses portes en janvier 2007, avec douze places réservées en priorité aux enfants de parent isolé et de demandeurs d'emploi. Deux autres structures de seize places ont suivi. Au final, l'objectif est doublement atteint, puisque dix de ces enfants n'habitant pas la ville ont été inscrits en maternelle à Biarritz à la rentrée 2008.

Lutte contre la désertification. A Carcassonne (Aude), l'enfance et la jeunesse ont fédéré les 21 communes de la communauté d'agglomération *(lire le témoignage p. 25)*. « Ce qui nous unissait et a fondé l'intercommunalité en 2001, c'était notre volonté de contrer la désertification des villages. Chaque habitant de l'agglomération devait pouvoir prétendre aux mêmes services que ceux dont disposaient les Carcassonnais », se souvient Bernard Colin, directeur du centre intercommunal d'action sociale. Aujourd'hui, malgré la perte de 150 000 euros de subventions de la CAF sur son contrat enfance et jeunesse, la communauté d'agglomération poursuit ses développements. « Avec ou sans financement, nous nous sommes engagés à ce que toutes les demandes des familles soient pourvues de la même manière, sur tout le territoire », conclut le directeur. Un vœu que nombre d'élus aimeraient partager avec l'Etat. ■

(1) Rapport de la députée (UMP) Michèle Tabarot, sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, juillet 2008.
(2) « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 », Etudes et résultats n° 678, février 2009.

P. MARAIS

ENTRETIEN **Daniel Zielinski,** délégué général de l'Union nationale des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (Unccas)

« La qualité doit rester un objectif prioritaire »

Le gouvernement vient d'annoncer la création de 100 000 places en accueil collectif d'ici à 2012. Ce nombre vous semble-t-il suffisant ?
Cet effort va certes dans le bon sens, mais il reste décevant alors que l'accueil collectif est plébiscité par les familles. Nadine Morano (la secrétaire d'Etat à la Famille, ndlr) semble également vouloir privilégier la souplesse, avec des structures plus petites et moins onéreuses, comme les jardins d'éveil, les microcrèches ou les regroupements d'assistantes maternelles. Mais celles-ci accueilleront-elles les enfants des familles aux revenus très modestes ? Par ailleurs, quid de la mixité sociale ? De l'égalité des chances ? Du soutien à la parentalité ? Et quel projet pédagogique les jardins d'éveil seront-ils en mesure de proposer, avec pour encadrement un adulte pour douze enfants ? Ce sont autant d'éléments qui nous préoccupent fortement, du fait de notre attachement au maintien de la qualité de l'accueil.

En 2006, la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) a instauré un nouveau contrat avec les collectivités, le contrat enfance et jeunesse (CEJ), revoyant ses subventions à la baisse. Comment le CEJ est-il vécu par les communes ?
Le CEJ, qui porte le cofinancement de la Cnaf de 70 à 55 % des dépenses – certes de façon progressive –, oblige les communes à un effort financier beaucoup plus important, pour faire fonctionner les mêmes structures d'accueil. La Cnaf privilégie dorénavant les territoires les moins bien équipés. Nous constatons les effets pervers de ce choix : les collectivités qui ont pallié un certain nombre de leurs carences ne sont plus prioritaires au regard des nouveaux critères d'attribution et doivent compenser la baisse des financements. A contrario, celles qui s'étaient moins mobilisées ne sont pas plus incitées à agir aujourd'hui, avec un taux de 55 %. Le 9 avril a été d'ailleurs signée la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) de la Cnaf, qui définit les sommes allouées au CEJ jusqu'en 2012. Cette fois encore, nous avons été mis devant le fait accompli ! Or toute modification influence directement nos finances. Nous aimerions être en mesure de nous y préparer.

Comment les communes vont-elles faire face à leurs dépenses ?
Depuis six mois, les aides extralégales que nous prodiguons aux administrés dans le besoin augmentent de façon exponentielle. Epiceries sociales, aides aux impayés d'énergie, prêts, secours d'urgence... la commune est sollicitée sur tous les fronts. Néanmoins, le maintien d'une politique active de la petite enfance reste une priorité. Celle-ci répond à un besoin social et participe au développement du territoire. Une offre d'accueil suffisante et de qualité attire non seulement les parents, mais aussi les entreprises soucieuses de faciliter l'organisation de leurs collaborateurs. Se désengager des structures d'accueil collectif serait donc une grossière erreur.

Propos recueillis par M. F.

L'accueil collectif, facteur d'insertion sociale pour les parents et l'enfant

A bien des égards, l'accueil collectif reste un moyen efficace de lutte contre les inégalités.

Faire garder son enfant demeure toujours aussi difficile pour les ménages modestes et les parents isolés, révèle la Drees dans sa dernière enquête, « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 ». Selon elle, 90 % des enfants des ménages les moins fortunés et 71 % de ceux de parent isolé sont gardés par leurs parents, contre 30 % seulement des enfants issus des familles les plus aisées. Et 64 % des personnes élevant seules leurs enfants – en majorité des femmes – sont inactives ou au chômage. De quoi interroger les élus sur la façon d'aider ces populations, en leur procurant un mode d'accueil adéquat. D'autant que la loi sur le RSA stipule que les établissements d'accueil des jeunes enfants doivent garantir des places pour ceux de parents en insertion sociale et professionnelle.

Equité. Bien que l'accueil collectif coûte cher aux pouvoirs publics (1), il s'avère plus équitable car il tient mieux compte des revenus des parents. Or, pour nombre de communes, la date de demande d'inscription reste l'un des critères d'attribution d'une place en crèche. Comme le souligne Nadège Alexandre, responsable « enfance et jeunesse » à la communauté de communes de Montesquieu (Gironde), « ce sont justement les personnes en situation précaire qui s'inscrivent les dernières ». La toute nouvelle équipe souhaite introduire davantage d'équité : « Notre projet pour 2010 est d'attribuer les places de façon anonyme, en nous concentrant sur des critères sociaux. »

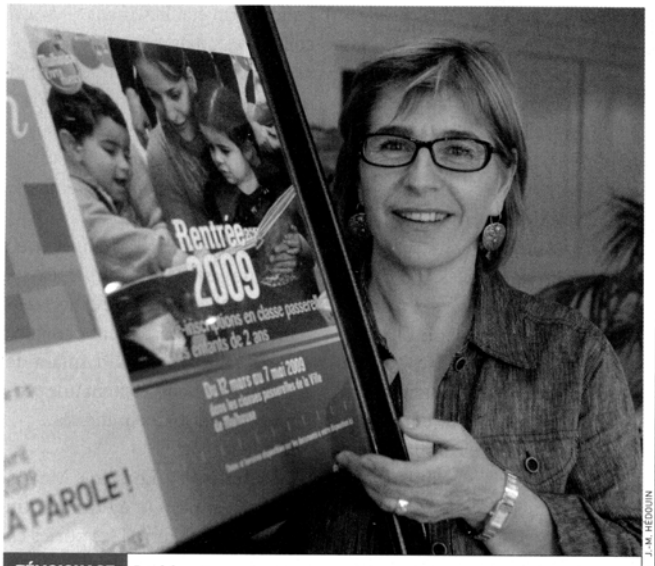
A Metz (Moselle), les organismes sociaux se plaignaient de ne pouvoir combiner réinsertion sociale, familiale et professionnelle, faute de solutions de garde pour certains parents. La municipalité a réagi. « Dorénavant, nous répondons à toutes les demandes des associations de réinsertion, indique Nelly Guinard, directrice de la famille et de la petite enfance au CCAS *(lire également l'encadré p. 29)*. Bien sûr, nous n'octroyons pas d'emblée une place à temps plein, mais les créneaux disponibles le jour J, afin d'optimiser nos structures. »

Horaires décalés. Autre tendance à considérer : la précarisation de l'emploi. CDD, intérim, horaires décalés et travail de nuit sont devenus monnaie courante et touchent souvent les personnes fragilisées. Le Centre départemental pour l'insertion sociale (Cedis), association loi 1901, est conventionné par le conseil général du Var pour suivre les allocataires du RMI. « Certains travaillent dans des secteurs aux horaires atypiques, d'où l'idée de créer la première microcrèche du département ouverte 24 heures sur 24 », témoigne Josée Massi, la directrice. Installée dans un quartier difficile de Toulon, la structure de neuf places privilégie la souplesse pour s'adapter aux horaires irréguliers des parents.

Vertus reconnues. « Garantir de meilleures conditions d'accueil et d'éveil est le levier privilégié d'une politique d'égalité des chances et de lutte contre l'exclusion », soulignait le Centre d'analyse stratégique (2), en réponse au rapport « Tabarot ». Devant les objectifs quantitatifs de ce dernier, l'organisme rappelait le rôle essentiel de l'accueil collectif, qui garantit une bonne socialisation de l'enfant et le prépare à l'apprentissage scolaire.

Un avis partagé par Patrick Miquel, directeur de la famille et de l'enfance au conseil général de l'Aisne, dont l'objectif est de créer 300 places en trois ans. « Tous nos indicateurs sociaux sont dans le rouge et notre accueil collectif est insuffisant. Nous proposons donc aux communes une aide incitative de 2 450 euros par place créée, répartie sur trois ans. » Et pour soutenir son action, le département a mandaté une association qui diagnostique les besoins et convainc les collectivités des vertus de l'accueil collectif. ■

(1) 1 372 euros mensuels par enfant en 2006, soit 60 % de plus que pour la garde chez une assistante maternelle.
(2) Note de veille n° 107, « Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative », juillet 2008.



J.-M. HÉDOUIN

TÉMOIGNAGE **Dominique Nazon,** directrice du service éducation, périscolaire et cultes, de Mulhouse

« Un projet au service de la réussite éducative et scolaire »

« Un certain nombre d'enfants rencontraient des difficultés d'adaptation à l'école maternelle et perturbaient le reste de la classe : en particulier, ceux n'ayant jamais été socialisés. C'est donc dans une optique de prévention que nos classes passerelles ont été imaginées en 2000, pour des enfants de 2 ans repérés par les services de la PMI. Pour être inscrits dans le dispositif, les parents doivent accepter de s'investir deux demi-journées par semaine. Vingt enfants sont accueillis dans chaque classe par une enseignante et une éducatrice de jeunes enfants [EJE]. La première les prépare aux apprentissages, tandis que la seconde joue un rôle de médiation entre les parents et leur enfant pour faciliter la séparation. En effet, certains n'ont pas conscience de tout ce qu'ils peuvent lui apporter par le jeu. »

>

Les contraintes budgétaires obligent à davantage de réactivité

La voie s'avère étroite pour concilier intérêt de l'enfant, besoins des familles et préoccupations financières.

Depuis la mise en place de la prestation de service unique (PSU), en 2005, le financement des structures d'accueil collectif s'établit désormais à l'heure. Si cela constitue un avantage indéniable pour les familles, qui paient en fonction des créneaux utilisés, cela peut poser problème aux collectivités pour les heures de faible affluence. En outre, le nouveau contrat enfance et jeunesse (CEJ) prévoit que lorsque le taux d'occupation d'un établissement d'accueil collectif est inférieur à 70 %, la subvention se trouve réduite, et la Cnaf ne prend plus en charge les dépassements d'un coût de revient supérieur à 7,22 euros par enfant et par heure. « Parallèlement à la demande d'un accueil plus souple de la part des parents, la PSU a obligé à une meilleure gestion des équipements », rapporte Sylvie Le Chevillier, responsable du département « enfance et parentalité » à la Cnaf. Autant de contraintes qui nécessitent une profonde évolution des pratiques.

Optimisation. Lorsque Matra, principal employeur à Romorantin (Loir-et-Cher), ferme ses portes en 2003, la ville perd soudain un quart de son budget. « Nous avons maintenu nos efforts en faveur du social et de la petite enfance, apportant des réponses à la précarité de l'emploi », témoigne Guillaume Boursier, directeur du centre communal d'action sociale (CCAS). Romorantin a ainsi transformé ses deux crèches et sa halte-garderie en deux établissements multiaccueils, qui proposent à la fois un service régulier et occasionnel.

« Avec des contrats de cinq jours par semaine, nos crèches ne répondaient plus aux besoins. Le taux d'occupation devenait si faible que nos subventions étaient menacées. Aujourd'hui, la flexibilité a fait revenir les parents. Et dès qu'un créneau est vacant, il est mis à profit pour un accueil occasionnel. Cela nous permet d'afficher un taux d'occupation supérieur à 80 % », se réjouit Guillaume Boursier.

A en croire la fédération nationale Familles rurales, les microcrèches s'ouvrent par dizaines dans toute la France. Ce dispositif expérimental, autorisé par le décret du 20 février 2007, conjugue souplesse et moindre investissement.

> **Les horaires sont sur mesure. Et si le bassin d'emplois évolue, rien ne nous empêche de déménager la microcrèche.**
>
> **Véronique Baudry,** adjointe au maire de Laval chargée de la famille et de la petite enfance

A Laval (Mayenne), aucun mode d'accueil ne répondait aux besoins des parents dont les horaires de travail sont atypiques, freinant parfois leur maintien dans l'emploi. Une réflexion engagée en 2008 a abouti à l'ouverture d'une microcrèche. « La situation économique exige de la prudence dans nos investissements et de la réactivité », justifie Véronique Baudry, adjointe au maire chargée de la famille et de la petite enfance.

Répondre à l'urgence. A l'issue d'une période de quatre mois, une structure de neuf places a ouvert ses portes, dans un local financé par la communauté d'agglomération, à proximité d'une zone d'activité. Ouverte de 7 heures à 21 h 30, du lundi au samedi, elle accueille les enfants de quinze familles. « Les horaires sont sur mesure. Et si le bassin d'emplois évolue, rien ne nous empêche de déménager la microcrèche. Ce système ne nous engage pas sur du long terme, et nous permet de satisfaire une demande urgente des parents », analyse Véronique Baudry, qui prévoit l'ouverture d'une deuxième structure.

F. CALCAVECHIA

TÉMOIGNAGE **Marie-Pierre de Prost,** chef du service des modes d'accueil du jeune enfant au conseil général de Seine-et-Marne

« Les microcrèches sont très bien adaptées aux zones rurales »

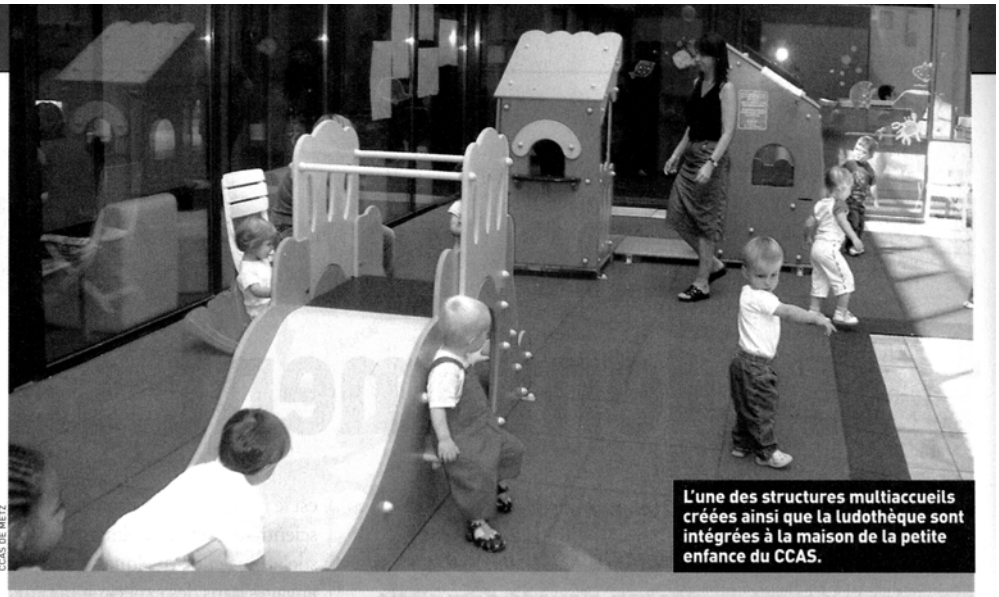
« Face à nos 19 000 naissances par an, les élus du conseil général ont adopté une politique volontariste en faveur de l'accueil du jeune enfant. L'un des piliers de celle-ci est la création d'un fonds d'aide aux projets innovants, destiné au milieu rural et aux zones urbaines défavorisées. Les microcrèches en font partie. Nous donnons la priorité aux initiatives centrées sur les horaires atypiques ou le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux. Ces petites structures de neuf places peuvent être implantées rapidement et n'importe où. Un appartement de type F4 suffit et les exigences départementales en matière d'aménagement sont réduites. Des assistantes maternelles avec cinq ans d'ancienneté peuvent y travailler. Tout ceci rend ces structures très accessibles financièrement. »

Autre préoccupation : faciliter l'inscription, souvent vécue par les familles comme un parcours du combattant. Nombre de municipalités s'orientent vers des guichets uniques. C'est ce que Nantes (Loire-Atlantique) prévoit de mettre en place cette année. « Ici, chaque établissement gère ses inscriptions. Les parents postulent souvent dans plusieurs endroits pour multiplier leurs chances d'obtenir une place », témoigne Catherine Choquet, adjointe au maire déléguée à la petite enfance. Or celles qui trouvent un mode d'accueil n'en avertissent pas forcément les autres structures, encombrent les listes d'attente et ralentissent l'attribution des places. D'où la nécessité d'informatiser et de centraliser les requêtes, afin de fluidifier le processus.

Diagnostic en temps réel ? Rendre l'offre plus transparente constitue un enjeu national – dans l'optique d'un droit de garde opposable –, mais aussi local. Le pays d'Epernay (123 communes, Marne) vient de se distinguer en la matière, offrant une source d'inspiration à la Cnaf (1), dont le site n'a pas encore atteint tous ses objectifs.

Avec son portail (2), le pays d'Epernay souhaite informer les parents sur les places disponibles à un instant T. « La difficulté de cet instrument réside dans sa mise à jour », confie Marie-Christine Bression, directrice du CCAS d'Aÿ, maître d'ouvrage du projet. Une personne se charge des relances. Cependant, le site devrait bientôt permettre l'envoi d'un message automatique à tous ceux qui n'actualiseraient pas leurs disponibilités régulièrement. Il est également prévu que les parents déposant une requête soient avertis dès qu'une place se libère, « ce qui offrira aux élus un diagnostic des besoins en temps réel », prévoit Marie-Christine Bression. ■

(1) www.mon-enfant.fr
(2) www.fairegardermonenfant.fr



CCAS DE METZ

L'une des structures multiaccueils créées ainsi que la ludothèque sont intégrées à la maison de la petite enfance du CCAS.

METZ

Jouer sur la complémentarité de l'offre

126 706 habitants, Moselle

Maire : Dominique Gros (PS)

L'ENJEU
Lever les freins qui détournent les parents de l'accueil familial et individuel.

LA SOLUTION
Rassurer les ménages sur la qualité de l'accueil individuel et familial, en décloisonnant les modes de garde.

A Metz, comme ailleurs, les jeunes parents ne jurent que par l'accueil collectif. Même si la ville est très bien équipée en la matière – 23 % des enfants de moins de 3 ans disposent d'une place en crèche –, la municipalité entend valoriser l'accueil auprès des assistantes maternelles et jouer sur la complémentarité des modes de garde.

« Notre service d'accueil familial avait besoin d'être redynamisé, témoigne Nelly Guinard, directrice de la famille et de la petite enfance au centre communal d'action sociale (CCAS). Nous avons donc choisi de rattacher les 80 assistantes maternelles employées par le CCAS aux 10 établissements collectifs gérés par la ville, créant des structures multiaccueils collectives et familiales. » Cela rassure les parents, qui retrouvent un lien avec un équipement collectif, et procure aux assistantes maternelles un soutien technique de proximité.

Quota respecté. Autre avantage : les enfants profitent d'une immersion régulière au sein d'un groupe. Et lorsque les assistantes maternelles sont malades ou en vacances, ils sont accueillis par l'établissement. Le CCAS souhaitait, en effet, éviter que ses salariées ne dépassent le maximum de 48 heures de garde autorisé par semaine, comme cela arrivait parfois.

Les 703 assistantes maternelles agréées employées directement par les parents sont également prises en compte par la ville, qui leur donne accès aux relais d'assistantes maternelles, installés au sein de la maison de la petite enfance. Les animateurs accompagnent les parents dans leurs démarches afin d'améliorer leur compréhension de l'accueil individuel : liste actualisée des professionnelles disponibles dans leur quartier, aide au recrutement, établissement des contrats de travail, mais aussi médiation en cas de conflit. Et les assistantes maternelles qui le souhaitent peuvent, à tout moment, profiter de la ludothèque mise à disposition par le CCAS. Dans cet espace de 350 m² sont organisés chaque semaine des ateliers thématiques pour les enfants : psychomotricité, découverte de la musique avec des éducateurs, informatique, etc. Selon Nelly Guinard, « toutes ces infrastructures tranquillisent les parents sur l'éveil de leur enfant et lèvent leurs réticences à l'égard de l'accueil individuel ».