

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Cahier territorial des Bouches-du-Rhône

Évaluation de politique publique

Rapport public thématique

Décembre 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	7
Chapitre I État des lieux du département	9
I - La situation socio-économique et de l'accueil du jeune enfant dans le département.....	9
II - L'axe petite enfance du schéma départemental des services aux familles 2023-2026	13
Chapitre II Une offre d'accueil du jeune enfant insuffisante et majoritairement collective	15
I - Une offre globale faible, assez mal répartie et présentant des taux d'occupation inégaux	15
II - Une compétence « petite enfance » restée exclusivement communale.....	17
III - De sérieuses difficultés dans le recrutement et la fidélisation des professionnels	18
IV - Une qualité d'accueil contrainte en accueil collectif comme en accueil individuel	20
V - Les sources d'information sur les modes de garde se sont multipliées, avec des informations inégalement fiables	21
VI - Des modalités complexes d'attribution des places en accueil collectif	23
Chapitre III Des modes d'accueil bénéficiant de divers niveaux de financement public	25
Chapitre IV Une évolution des besoins des parents pour concilier vie professionnelle et vie familiale à mieux prendre en compte	27
I - Une évolution des besoins des parents qui travaillent, depuis la crise sanitaire	27
II - De nombreuses initiatives expérimentales à Marseille pour soutenir les familles éloignées de l'emploi	28
III - L'implication des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants de leurs collaborateurs	29
Liste des abréviations	31
Annexe	33

Procédures et méthodes

Le présent cahier territorial a été réalisé dans le cadre d'une évaluation de politique publique portant sur l'accueil du jeune enfant, menée par une formation inter-juridictions sur le fondement de l'article L.111-13 du code des juridictions financières.

L'évaluation devait répondre aux questions suivantes :

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

L'évaluation a permis d'approfondir la connaissance de l'accueil du jeune enfant dans six départements illustrant, dans ce domaine, la diversité des caractéristiques socio-démographiques et économiques du territoire national : les Bouches-du Rhône, les Hautes-Pyrénées, les Hauts-de-Seine, l'Ille-et-Vilaine, la Nièvre et la Vendée.

À cette fin, entre mi-juin et mi-décembre 2023, des auditions ont été menées auprès de 201 acteurs de terrain. Six ateliers d'acteurs ont été tenus et 18 structures d'accueil ont été visitées. Les modalités de sélection des départements retenus et des échanges réalisés dans chacun d'eux sont détaillées dans l'annexe n° 1.

Les enseignements qui en ont été tirés sont retracés dans six cahiers territoriaux, publiés en même temps que le rapport d'évaluation et ses annexes.

Synthèse

Le territoire des Bouches-du-Rhône se caractérise par une offre d'accueil du jeune enfant insuffisante et dont la répartition sur le territoire ne permet pas de répondre aux besoins d'une population familiale croissante et marquée par une grande vulnérabilité.

L'offre en accueil individuel y est faible, en baisse, et plus chère pour les familles. Le nombre de places en accueil collectif augmente en raison de l'essor des « micro-crèches Paje »¹ (crèches privées à but lucratif). L'évolution de la structure de l'offre accroît les inégalités d'accès entre les familles.

Répondant prioritairement aux demandes des parents en activité, les acteurs expérimentent également de nombreuses initiatives visant à soutenir les familles éloignées de l'emploi.

La volonté partagée de développer l'offre et sa qualité pour mieux répondre aux besoins est toutefois freinée par la pénurie de professionnels de la petite enfance et une coordination des acteurs de terrain encore en construction.

Les tensions sur l'offre d'accueil du jeune enfant laissent de nombreuses familles sans solution de garde, favorisant assez peu l'emploi des femmes, dont le taux d'activité reste faible.

¹ Ainsi dénommées parce que les parents poursuivant leur activité qui y ont recours bénéficient d'une aide financière, dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) : le complément de libre choix du mode de garde (CMG). Le nombre d'enfants qu'elles sont autorisées à accueillir est limité à douze.

Chapitre I

État des lieux du département

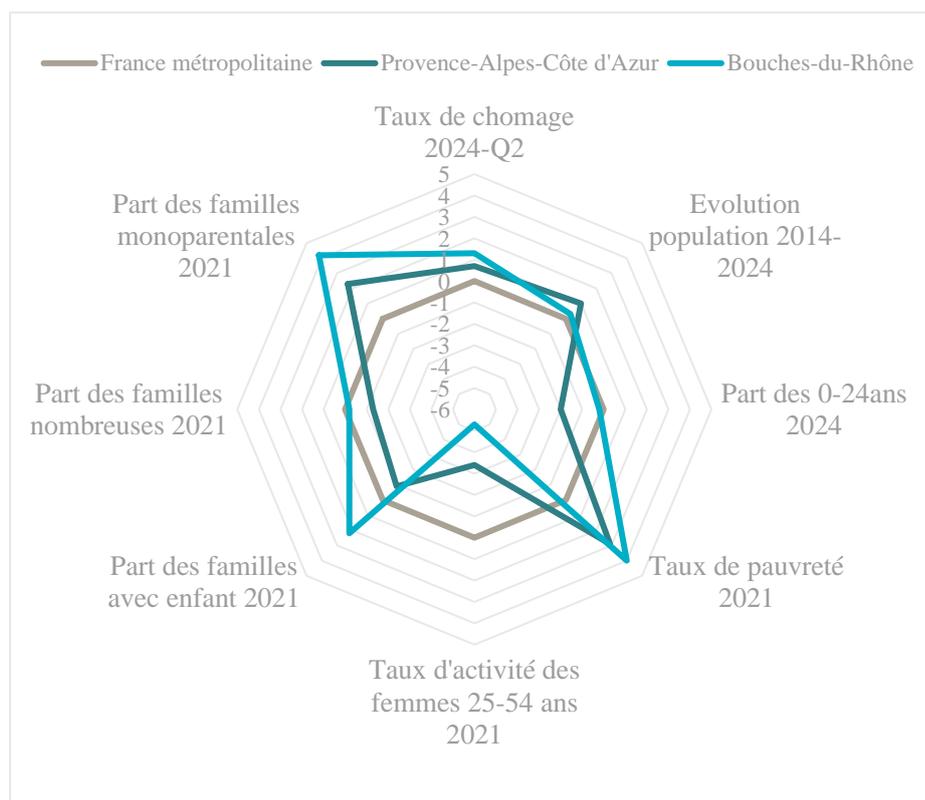
Dans un département marqué par la précarité d'une part importante des familles et une population jeune, l'offre d'accueil restait en 2022 à dix points en dessous de la moyenne nationale. Face à cette situation, le schéma départemental des services aux familles de 2022 affiche des objectifs ambitieux.

I - La situation socio-économique et de l'accueil du jeune enfant dans le département

Le département des Bouches-du-Rhône est marqué par :

- une importante précarité, avec des taux de pauvreté et de chômage élevés et une part significative de la population résidant dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (15 %) ;
- une progression dynamique de la population, jeune et avec enfants, ainsi qu'un pourcentage élevé de familles monoparentales et de familles nombreuses ;
- un faible taux d'activité des femmes âgées de 25 à 54 ans.

Graphique n° 1 : indicateurs socio-économiques du département des Bouches-du-Rhône – écart à la moyenne

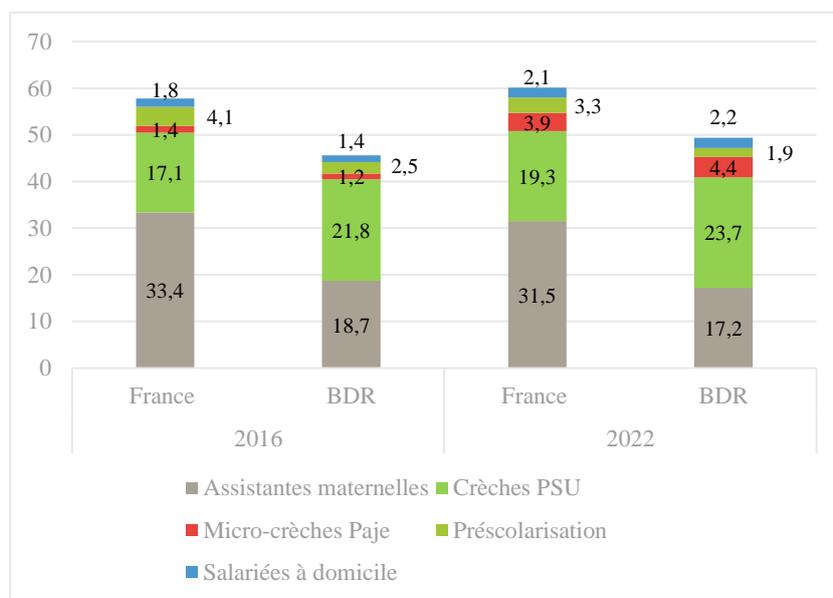


Source : données Insee, calculs Cour des comptes

En matière d'accueil du jeune enfant, la situation du département est atypique en raison de la faiblesse de son taux de couverture et de son offre en accueil individuel.

En 2022, selon la Cnaf, le taux de couverture global des Bouches-du-Rhône atteignait 49,3 %. Ce ratio est en hausse mais reste inférieur de 11 points à la moyenne nationale. La hausse de l'accueil collectif, plus particulièrement en micro-crèches privées à but lucratif, n'a permis qu'un léger rattrapage entre 2016 et 2022 (+ 3,7 points). Avec environ 38 200 places d'accueil théoriques, le département offre le plus faible taux de couverture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Huit communes et deux arrondissements de Marseille ont un taux de couverture inférieur ou égal à 25 % et trois communes n'offrent aucune place.

Graphique n° 2 : capacité théorique d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans



Note : selon l'Onape, le nombre d'enfants de moins de trois ans a baissé de 2,9 % entre 2016 et 2022 (contre une baisse de 8,5 % au niveau national)

Champ : France hors Mayotte.

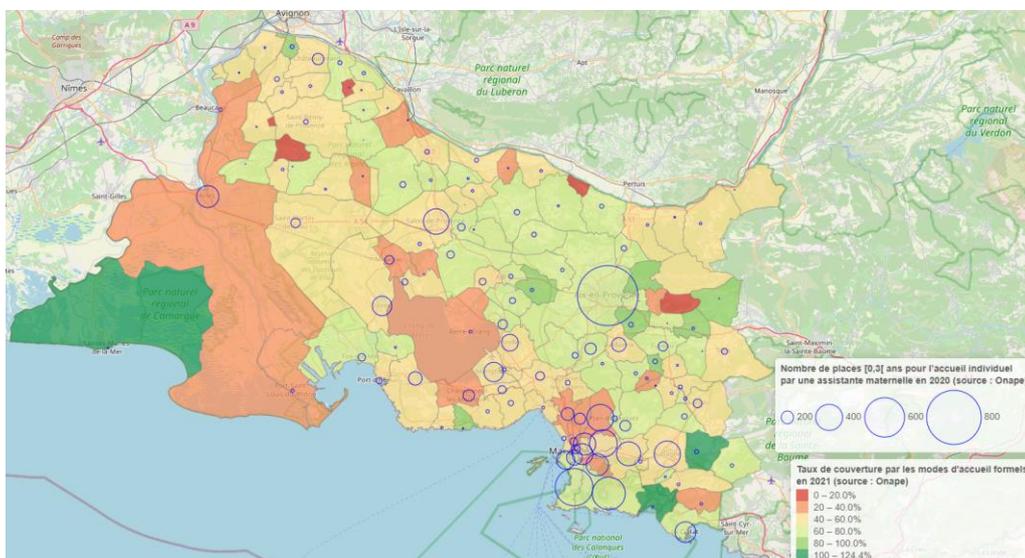
Sources : Cnaf, Onape, MENJS DEPP, Pajemploi

L'offre en accueil collectif est majoritaire et en progression. Le département enregistre un essor marqué des micro-crèches privées à but lucratif (micro-crèches Paje), ainsi que des gardes à domicile. En revanche, les places en crèches familiales deviennent de plus en plus rares.

En 2022, l'accueil individuel représentait 39 % de l'offre, soit 14,4 points de moins que la moyenne nationale. La baisse du nombre d'assistantes maternelles agréées, passé de 8 719 en 2015 à 6 759 en 2020 (soit une diminution de - 21,6 %), a été en partie compensée par l'augmentation du nombre de places par assistante maternelle, passé dans le même temps de 1,95 à 2,22. Le département compte 38 maisons d'assistantes maternelles, dont deux situées dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, accueillant 363 enfants. 14 % des assistantes maternelles ont plus de 60 ans, 31 % entre 50 et 59 ans, 22 % ont moins de 39 ans. 56 % des communes, dans lesquelles résident les trois quarts des assistantes maternelles du département, sont couvertes par un relais petite enfance.

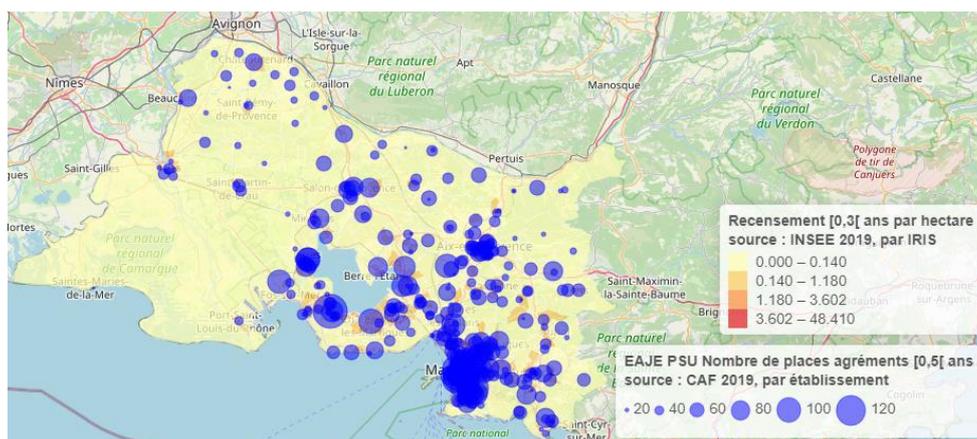
Enfin, 1 300 enfants étaient préscolarisés en 2020, contre plus de 1 700 en 2015. Parmi eux, 900 étaient accueillis dans 70 classes labellisées « toutes petites sections ».

Carte n° 1 : taux de couverture par les modes d'accueil formel en 2021 et nombre de places chez des assistantes maternelles en 2020 (par commune)



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

Carte n° 2 : nombre de places de crèches financées par la prestation de service unique



Source : Cour des comptes d'après les données Insee et Caf

II - L'axe petite enfance du schéma départemental des services aux familles 2023-2026

Le schéma départemental des services aux familles (SDSF) a été élaboré en 2022, à la suite d'une démarche de concertation associant parents et communes.

Le schéma souligne l'insuffisance de l'offre au regard des besoins, les risques pesant sur l'offre d'accueil individuel et sur les modes d'accueil à destination des publics vulnérables (familles en situation de précarité, avec des enfants en situation de handicap).

Les données utilisées sont relativement anciennes (2018-2019 pour la plupart), synthétiques et ne permettent pas toujours de mise en perspective. Par exemple, l'évolution du taux de couverture, la répartition des modes d'accueil, le taux d'activité des familles, ne sont ni mentionnés ni cartographiés, ce qui ne permet pas d'identifier de territoires prioritaires.

Le schéma est décliné en quatre orientations stratégiques (maintien et développement des services aux familles, amélioration de la qualité des services aux familles, accès des familles aux services, place des familles

dans les services proposés), ainsi que huit grands enjeux, 12 fiches-actions, 66 actions et en moyenne entre deux et cinq indicateurs par fiche-action.

Les priorités sont l'accompagnement des structures et gestionnaires en difficulté, le rééquilibrage territorial de l'offre au bénéfice des quartiers prioritaires de la politique de la ville et des zones rurales (identification des territoires prioritaires, diagnostics en zone rurale, appels à projets ou appels à manifestations d'intérêt), le soutien aux assistantes maternelles (aider celles qui sont sans activité, accompagner les stagiaires CAP Petite enfance, étudier le versement direct du complément de libre choix du mode de garde), les publics vulnérables (crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip), accompagner les familles dont l'accueil est un frein à l'insertion, plateformes d'accompagnement vers l'accueil, développer des relais petite enfance), l'évaluation de la satisfaction des familles.

La gouvernance du schéma prévoit que se réunissent, une ou deux fois par an, un comité départemental des services aux familles, organe d'orientation stratégique et de suivi, un comité technique du schéma, chargé de préparer les réunions du comité départemental et de suivre les travaux, des commissions de communication et d'évaluation.

Un comité technique petite enfance est centré sur l'accompagnement à la création de crèches et aux crèches en difficulté. Il se réunit en tant que de besoin autour de la caisse d'allocations familiales, du département, de la Mutualité sociale agricole, des collectivités locales, des gestionnaires associatifs et des délégués du préfet. Des groupes de travail *ad hoc* sont par ailleurs réunis par l'acteur pilote de chaque fiche-action.

Chapitre II

Une offre d'accueil du jeune enfant insuffisante et majoritairement collective

L'offre d'accueil, inégale et inférieure à la moyenne nationale, est dépendante d'une organisation restée entre les mains des communes et de difficultés de recrutement des professionnels. L'information sur les modes d'accueil et les modalités d'attribution des places sont inégalement comprises par les parents.

I - Une offre globale faible, assez mal répartie et présentant des taux d'occupation inégaux

De multiples indicateurs (observatoire de la petite enfance de la ville de Marseille, groupe de parents dans la préparation du schéma départemental des services aux familles, expressions des professionnels, listes d'attente des municipalités et des crèches privées) montrent que l'offre globale ne permet pas de répondre à toutes les attentes des parents.

Son développement ralentit, avec un solde net de moins de 500 places en accueil collectif créées par an de 2018 à 2021, et plus de

400 places gelées de janvier à juillet 2023². Deux tiers des nouvelles places sont ouvertes dans des micro-crèches privées à but lucratif (« micro-crèches Paje »). 250 micro-crèches étaient dénombrées début 2023, avec un rythme d'ouverture d'environ 30 par an. Le nombre de places en accueil collectif géré par des entreprises privées du secteur marchand a été multiplié par 39 en dix ans. Dans au moins cinq communes, ces entreprises ont également repris la gestion de crèches municipales dans le cadre de délégations de service public ou de marchés. La création de crèches publiques est interrompue, principalement en raison de leur coût de fonctionnement élevé et, en zone urbaine, de la rareté et du coût du foncier. Dans certaines communes, le taux de couverture est plus élevé que dans le reste du département, ce qui n'incite pas la collectivité à ériger la création de crèches en priorité. Le nombre des nouvelles crèches associatives reste également limité (six dossiers en instance à la protection maternelle et infantile mi-2023).

Le nombre d'assistantes maternelles est en baisse. Le nombre de dossiers de premier agrément est passé de 1 400 par an en moyenne entre 2009 et 2014 à environ 500 en 2022, alors que le rythme des renouvellements d'agrément a fléchi.

Dans ce contexte, l'objectif de 8 000 à 10 000 places supplémentaires, en ligne avec le projet du gouvernement de créer 100 000 places d'ici 2027³ au niveau national, apparaît irréaliste aux acteurs, essentiellement du fait de la pénurie de personnels.

Le taux de couverture est plus faible dans les quartiers défavorisés de Marseille. Certains villages ne disposent d'aucune offre, en raison du faible nombre d'enfants de moins de trois ans ou de projets de coopération avec des crèches limitrophes. Des projets de création de maisons d'assistantes maternelles à Marseille, où elles sont peu nombreuses, ou d'accueil flexible dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, peinent à se réaliser. Néanmoins, toutes les zones à fort effectif d'enfants de moins de trois ans disposent d'accueils collectifs.

La faiblesse de l'offre théorique est aggravée par des taux de fréquentation parfois bas des structures collectives : ils sont supérieurs à 90 % dans les « micro-crèches Paje »⁴, se situent entre 85 et 90 % dans des

² Un questionnaire élaboré en commun par la CAF et les services de la protection maternelle et infantile a été adressé aux crèches du département pour mieux cerner l'ampleur des gels liés à la pénurie de personnel.

³ 200 000 places nouvelles d'ici 2030.

⁴ Taux résultant de l'application d'un forfait journalier d'accueil pouvant couvrir l'amplitude horaire d'ouverture de la micro-crèche.

crèches associatives mais sont inférieurs à 70 % dans les crèches municipales marseillaises.

La préscolarisation des enfants de moins de trois ans recule rapidement (- 27 % entre 2016 et 2022) du fait de la priorité donnée au dédoublement des classes de CP, CE1 et de grandes sections depuis 2017. Si la préscolarisation en toute petite section prévoit un accueil théorique de l'enfant sur une petite trentaine d'heures par semaine, la durée d'accueil est en réalité beaucoup plus limitée pour tenir compte de la fatigue des enfants. Dans les faits, avec l'appui d'un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (Atsem), il y a deux adultes pour 15 enfants présents en moyenne. La préscolarisation reste une bonne préparation à la vie scolaire pour des enfants qui n'ont pas connu de socialisation en accueil formel et collectif, ce que certaines actions « passerelles » entre les crèches et les écoles maternelles organisent également.

En substitution de l'accueil formel, la garde informelle par des membres de la famille, voisins ou amis, est réputée plus répandue dans des quartiers denses et pauvres, présentant une plus forte solidarité communautaire.

II - Une compétence « petite enfance » restée exclusivement communale

La compétence facultative petite enfance est exercée par les communes, en l'absence de transfert de cette compétence aux intercommunalités. Les plus grandes communes suivent l'offre et les besoins d'accueil à travers l'observatoire de la petite enfance à Marseille⁵ ou *via* l'analyse des besoins sociaux par le centre communal d'action sociale (CCAS) à Aix-en-Provence.

La dynamique partenariale institutionnelle est bien ancrée dans les Bouches-du-Rhône en matière d'accueil du jeune enfant. Le département était expérimentateur en 2015 de la démarche partenariale visant à l'élaboration des premiers schémas des services aux familles. En 2022, cette dynamique a été renforcée pour élaborer un schéma départemental des services aux familles 2023-2026 de deuxième génération.

⁵ L'observatoire permet d'établir un zonage du territoire communal selon les besoins recensés sur la plateforme municipale d'inscription, croisés avec l'offre municipale, associative et privée.

Le comité départemental des services aux familles a été installé le 7 juillet 2022. Présidé par le préfet délégué à l'égalité des chances, le comité est chargé du suivi de la mise en œuvre du schéma. Ses pouvoirs restent limités, notamment en l'absence de moyens coercitifs pour la création de nouvelles crèches dans les territoires en carence.

Le schéma a permis à l'ensemble des acteurs de partager le même diagnostic. C'est un document de référence dans le déploiement des 26 conventions territoriales globales signées par la caisse d'allocations familiales avec les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), couvrant 99 % du ressort départemental.

Il n'y a pas de représentation, ni d'expression globale des besoins des parents, notamment en amont du recours à un mode d'accueil. Ceux-ci sont représentés au comité départemental des services aux familles et un panel de parents a été associé à l'élaboration du diagnostic figurant dans le schéma départemental. Cependant les associations de parents interviennent de manière fragmentée selon le mode d'accueil (parents employeurs, parents de crèches associatives, de crèches parentales, etc.).

III - De sérieuses difficultés dans le recrutement et la fidélisation des professionnels

Le repli du nombre d'assistantes maternelles tient à la perte d'attractivité du métier. Selon des constats largement partagés, les motifs anciens des difficultés du secteur ont pris davantage d'importance : la problématique, accentuée en Provence-Alpes-Côte d'Azur, du coût du logement, dont la taille détermine le nombre d'enfants pouvant être accueillis ; le coût des mises aux normes, qui ne sont pas suffisamment aidées ; une rémunération qui n'atteint pas souvent le niveau mensuel du Smic ; des limitations de rémunération comme le plafond journalier égal à cinq fois le Smic horaire pour chaque enfant ; les risques d'impayés et les exigences accrues des parents ; la solitude dans l'exercice du métier.

Des craintes nouvelles s'affirment : la « concurrence » des micro-crèches qui captent les « bons contrats » de cinq jours pleins par semaine, cantonnant les assistantes maternelles à des contrats moins intéressants, voire « bouche-trous » ; la tendance de certaines assistantes maternelles à accueillir des enfants uniquement quand elles gardent également leurs propres enfants.

Les initiatives locales significatives de promotion du métier sont peu nombreuses. Elles prennent la forme d'une journée annuelle des assistants

maternels, lancée en 2022, du « Lab migration », lancé la même année pour promouvoir les emplois à domicile, dont les assistantes maternelles, auprès des personnes issues de l'immigration, et de forums de l'emploi.

Les maisons d'assistantes maternelles permettent un exercice moins solitaire de la profession, sans perturber la vie familiale au domicile. Elles restent toutefois peu nombreuses dans le département, en partie parce que les collectivités locales ne mettent pas de locaux à disposition, avec dès lors un faible recours aux primes et prêts à l'installation de la caisse d'allocations familiales. Au demeurant, le statut juridique des aides publiques locales et des aides de la caisse d'allocations familiales à des personnes privées doit être sécurisé au regard des règles de concurrence. La différence entre les obligations concernant les locaux applicables aux maisons d'assistantes maternelles (10 m² par enfant⁶) et celles auxquelles sont soumises les crèches (5,5 m² en secteur tendu et 7 m² en secteur non tendu pour les zones accessibles aux enfants) est mal comprise, même si de fait elles semblent peu pénaliser les maisons d'assistantes maternelles.

Enfin, certains interlocuteurs signalent le risque d'instabilité des équipes dans les maisons d'assistantes maternelles (crainte d'une répartition inéquitable des tâches, d'une divergence dans les projets éducatifs, d'une perte de l'agrément pour toutes les assistantes maternelles en cas de problème avec l'une d'entre elles). Ce risque est accentué par l'absence de responsable désigné. L'appui des relais petite enfance, chargés d'accompagner les familles et les professionnels de l'accueil individuel, est apprécié diversement par les parents et les assistantes maternelles, qui sont très réticentes à ce qu'ils interviennent dans leurs relations contractuelles.

La pénurie de personnels en crèche trouve une origine dans les difficultés de formation. La hausse des quotas de formation d'éducateurs de jeunes enfants par l'Institut régional du travail social (IRTS - de 20 places par promotion dans les années 1990 à 85 places en 2022) se heurte à la faiblesse du nombre de candidats et à la sortie de formation en cours de cycle, notamment après l'expérience de stages éprouvants. Ainsi la promotion sortie en 2023 comptait 36 diplômés seulement. Le conseil régional comme les responsables de crèches souhaiteraient pourtant augmenter ces quotas. Pour attirer des candidats, l'IRTS a ouvert une option « éducateurs de jeunes enfants » dans certains lycées. Il est aussi suggéré de retirer la filière « éducateurs de jeunes enfants » de Parcoursup, comme cela a été fait pour la filière des assistantes sociales ce qui avait

⁶ D'après les recommandations des services de la protection maternelle et infantile des Bouches-du-Rhône.

permis d'augmenter les candidatures. Par ailleurs, les formations dispensées ne semblent pas toujours suffire pour acquérir le savoir-être nécessaire à l'exercice du métier.

La pénibilité des métiers est soulignée, avec un absentéisme chronique, et une rémunération considérée comme faible, ce qui conduit à des tensions dans les crèches publiques (une ville a été conduite à réduire l'amplitude horaire d'ouverture des crèches municipales), comme dans les crèches privées du secteur marchand, qui développent les actions de valorisation des acquis de l'expérience (VAE) et les contrats de professionnalisation, ou les crèches associatives, qui trouvent encore plus difficilement des personnels qualifiés pour travailler dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

IV - Une qualité d'accueil contrainte en accueil collectif comme en accueil individuel

Plusieurs opérateurs considèrent que le manque de personnel qualifié affecte la qualité de l'accueil, d'autant que les taux d'encadrement des enfants par les adultes prévus par voie réglementaire apparaissent insuffisants, surtout pour les enfants qui ne marchent pas encore. Les opérateurs s'attachent également à maintenir le niveau de recrutement, à organiser des formations continues ou des temps d'échanges professionnels pour les personnels.

Les intervenants se montrent plutôt critiques à l'égard des dispositions du décret du 30 août 2021 modifiant le référentiel des normes applicables aux locaux des structures d'accueil collectif. Certains en soulignent la complexité et regrettent la disparition de la dimension de « santé globale des enfants », la santé des enfants ne pouvant selon eux être garantie par le respect des seuls critères du décret. D'autres, en particulier les collectivités locales, craignent le coût de la mise aux normes des bâtiments existants qu'il impose d'ici 2026.

Au-delà, plusieurs mesures montrent que les gestionnaires des structures d'accueil font preuve d'un souci de qualité : les certifications internes aux groupes privés, qui donnent lieu à des audits annuels ; le contrôle annuel de chaque structure par les services de la protection maternelle et infantile ; le suivi par ceux-ci des signalements émanant des parents, en hausse depuis la rentrée 2022 pour l'accueil collectif ; l'implication des parents dans les crèches par des « cafés parents » ou des « ateliers parents-enfants ».

Les assistantes maternelles se forment peu car le temps de formation pendant le temps d'accueil est complexe à prendre, notamment depuis que les modalités de remplacement entre assistantes maternelles ont été rigidifiées par l'ordonnance du 19 mai 2021, qui plafonne à quatre le nombre d'enfants de moins de trois ans pouvant être accueillis simultanément, même à titre dérogatoire. Plusieurs intervenants estiment que le renforcement des effectifs chargés de la protection maternelle et infantile permettrait de réaliser des contrôles plus fréquemment qu'actuellement (une fois tous les cinq ans), de mieux étudier les renouvellements d'agrément et d'améliorer le soutien que ce service apporte aux assistantes maternelles.

V - Les sources d'information sur les modes de garde se sont multipliées, avec des informations inégalement fiables

En sus des sites d'informations institutionnels de la Cnaf (*monenfant.fr* – plateforme nationale) et des collectivités locales (sites internet locaux du département et des communes), la plupart des gestionnaires de crèches disposent de leur propre site internet. Des plateformes en ligne proposent aussi des informations payantes sur l'offre disponible sur un territoire donné.

Les points d'accès à l'information (accueil physique et documentation) sont également nombreux, du fait du développement des informations transmises par les 25 relais petite enfance, les services de la protection maternelle et infantile, la caisse d'allocations familiales⁷, les maternités, les services municipaux, les crèches, le planning familial, etc. Cependant ces lieux ne sont pas toujours bien identifiés par les parents, notamment les relais petite enfance⁸.

De plus, les informations accessibles ne sont pas toujours exhaustives ni actualisées, en particulier pour l'accueil individuel, notamment la liste des assistantes maternelles du territoire tenue par les communes. La plateforme *monenfant.fr* ne mentionne pas automatiquement les retraits d'agrément et ne communique pas les tarifs

⁷ Livret parcours naissance, adressé par la CAF au moment de la déclaration de grossesse.

⁸ Ces derniers ont accueilli 23,4 % des familles avec enfants de moins de trois ans en 2022.

des assistantes maternelles, mais seulement le reste à charge pour les familles.

Ces ressources multiples ne facilitent pas la compréhension, ni l'accès des familles aux services d'accueil du jeune enfant sur le territoire.

La plupart des acteurs considère qu'il serait pertinent d'avoir une plateforme unique recensant l'intégralité de l'offre d'accueil et des demandes des parents sur le territoire.

Le site de la Cnaf *monenfant.fr* a pour ambition d'être la plateforme unique nationale de l'offre d'accueil, avec une fonction de géolocalisation intéressante. Toutefois, avec une ligne éditoriale trop large, l'outil est davantage pensé comme une ressource technique à disposition des relais petite enfance pour accompagner les parents. Il ne dispose pas d'une fonction d'enregistrement des demandes des parents. Celle-ci permettrait pourtant de recenser les souhaits des parents et d'envoyer des alertes d'intérêt aux opérateurs visés. Le développement d'une telle fonctionnalité paraît plus intéressant au niveau national pour optimiser les coûts induits, s'appuyer sur une expertise poussée et dépasser les périmètres municipaux ou intercommunaux d'une solution locale.

Selon les acteurs, les relais petite enfance pourraient également assumer cette mission de guichet unique d'information. Pour cela, ils doivent être davantage insérés dans un réseau social de proximité, ce qui permettrait à leurs équipes d'animation d'aller davantage au-devant des parents. Il faudrait qu'ils couvrent tout le territoire, alors qu'aujourd'hui les 25 relais petite enfance se déploient dans 67 communes sur 119.

Les collectivités locales essaient, de leur côté, de mettre en place des plateformes uniques pour les demandes de place en crèche à l'échelle de leur territoire (déléataire unique de service public avec projet d'un guichet unique, numérique et physique d'information et de pré-inscription ; site internet recensant les demandes d'accueil des familles dans une crèche publique, associative ou privée à but lucratif). Mais les opérateurs privés n'ont pas toujours accès aux familles en attente d'une place en crèche, alors qu'ils ont des berceaux disponibles.

Les demandes des parents sont mal connues par les différentes structures d'accueil, notamment les demandes non satisfaites. L'absence de canal unique d'information conduit certains parents à démultiplier leurs démarches afin d'obtenir l'information utile et d'optimiser leurs chances d'avoir accès à leur premier choix de mode de garde.

VI - Des modalités complexes d'attribution des places en accueil collectif

L'insuffisance de l'offre nécessite de hiérarchiser les demandes en accueil collectif selon des critères prédéfinis, par souci d'équité. Ces critères sont propres à chaque décideur : dans les crèches communales, la priorité est souvent donnée aux parents qui travaillent et qui ont un besoin de garde sur quatre ou cinq jours par semaine⁹. Pour les places réservées par une entreprise, l'ancienneté du collaborateur au sein de l'entreprise peut également être prise en compte. La composition et la situation sanitaire ou socio-économique des familles comptent fréquemment dans la cotation des demandes. Certains critères peuvent, par ailleurs, être exclusifs (comme être résident de la commune). Des critères sont utilisés pour départager des cotations équivalentes (priorité au plus petit quotient familial, à la demande la plus ancienne, etc.).

Ces critères propres à la situation des demandeurs sont confrontés à la disponibilité de l'offre et aux équilibres recherchés dans les publics accueillis (disponibilité par groupe d'âge, par type d'accueil occasionnel / régulier, par situation sociale ou par genre).

La plupart des gestionnaires organise une à deux commissions d'attribution de places par an, la majorité des attributions intervenant en amont de chaque rentrée scolaire. Les demandes sont ensuite traitées au fil de l'eau, en fonction des places disponibles. La date de naissance de l'enfant est encore trop souvent déterminante dans ses chances d'obtenir une place en crèche. La plupart des places se libérant en septembre dans les groupes des bébés, les enfants nés entre avril et juin ont en effet plus de chance d'obtenir une place que les enfants nés à une autre période de l'année.

S'agissant des places gérées par les collectivités territoriales, une attention particulière est souvent portée à la prévention du clientélisme (commission d'attribution gérée par le délégataire de service public, absence d'élus voire de représentants des services municipaux au sein de ces commissions, centralisation des commissions d'attribution à Marseille). Les élus souhaitent néanmoins conserver une marge discrétionnaire pour répondre à des situations exceptionnelles d'urgence.

⁹ Des accueils occasionnels peuvent être proposés aux publics non prioritaires selon les critères fixés par les communes.

À Marseille, les gestionnaires associatifs peuvent s'appuyer sur la liste municipale des demandeurs pour procéder à l'attribution de places aux familles qui y sont inscrites, à l'exception de la période de fermeture de la plateforme aux mois d'avril et mai, durant lesquels la commune procède à ses attributions. Dans les faits, leurs attributions interviennent principalement après celles de la ville.

L'accueil occasionnel reste peu développé dans les crèches publiques. Il est cependant proposé, dans l'une des villes et en cas de disponibilité, aux familles du quartier qui se sont portées candidates pour ce type d'accueil. La transition vers la scolarisation est ainsi facilitée, en particulier pour des enfants qui ont été gardés pendant leurs deux premières années par leurs parents. L'accueil occasionnel est davantage proposé par les crèches privées à but lucratif et les crèches associatives dans un souci d'optimisation des places disponibles et d'accompagnement à l'insertion des parents. Certains gestionnaires ont mis en place une application numérique pour proposer des créneaux d'accueil occasionnel sur lesquels les familles peuvent s'inscrire au fur et à mesure de leurs besoins. Une crèche associative propose deux fois par été l'accueil bénévole des enfants en soirée pour offrir un temps de répit aux parents.

Chapitre III

Des modes d'accueil bénéficiant de divers niveaux de financement public

Comme toutes les crèches financées par la prestation de service unique versée par la CAF, les crèches associatives ont besoin d'un financement complémentaire. Celui-ci est variable selon les territoires et dans le temps, fragilisant la pérennité de l'offre. L'une des villes du département les finance à hauteur d'environ 1 500 € par berceau et par an, sauf si ce dernier fait l'objet d'une réservation par un employeur, et subventionne leurs projets d'investissement uniquement dans les quartiers sous-dotés. D'autres communes versent jusqu'à 6 000 € par berceau et par an (dans le cadre d'une convention ou d'une délégation de service public).

La plupart des berceaux d'un groupe privé gérant plusieurs dizaines de crèches dans le département sont réservés pour trois ans par des entreprises ou sur appel d'offres, par des collectivités locales ou des administrations, moyennant un versement annuel plus faible pour les administrations que pour les entreprises. Ces dernières peuvent, à ce titre, bénéficier du crédit d'impôt famille et d'un abattement d'impôt sur les sociétés. Ces réservations s'effectuent de plus en plus sur tout le réseau du groupe de crèches et non plus seulement dans une crèche en particulier (réservation fixe). Les salariés des entreprises réservataires bénéficient d'une garantie d'accueil ; les berceaux réservés non utilisés peuvent être attribués à d'autres familles, qui s'engagent à céder le berceau lorsqu'un salarié d'un employeur réservataire le demandera, avec un préavis d'un mois. Le tarif payé par les salariés des entreprises réservataires varie selon le type de structure : il s'agit d'une participation familiale calculée selon le

barème national, pour une place en crèche financée par la prestation de service unique, ou d'un tarif Paje minoré dans les « micro-crèche « Paje ».

L'exemple d'une délégation de service public

Une ville a fait le choix de confier la gestion de ses crèches municipales à un groupe privé pour sept ans par le biais d'une délégation de service public.

Une part minoritaire et plafonnée des berceaux peut faire l'objet de réservations par des particuliers ou des entreprises ; le délégataire est alors libre des attributions.

La ville verse une participation de 4 000 € par an et par berceau, minorée d'une redevance d'occupation du domaine public. Le taux d'occupation réel des structures couvertes par la délégation de service public avoisine les trois quarts, avec un objectif chiffré du délégataire d'améliorer ce taux.

Les « micro-crèches Paje », gérées souvent par des groupes privés, bénéficient de contraintes moindres en ce qui concerne les locaux, le taux d'encadrement des enfants par les adulte¹⁰ et le contrôle¹¹.

Le reste à charge élevé de l'accueil par les assistantes maternelles est parfois évoqué pour expliquer la préférence des parents pour l'accueil collectif, en même temps que l'avance des frais¹² et la crainte des parents de confier l'enfant à une personne seule. S'y ajoute le salaire horaire net moyen des assistantes maternelles dans le département, de 4,30 € au dernier trimestre 2020 contre 3,60 € à l'échelle nationale, le plus élevé de France après Paris et la Corse, du fait de la rareté relative des assistantes maternelles.

¹⁰ Une personne seulement à l'ouverture et à la fermeture de la crèche, au lieu de deux dans les autres établissements d'accueil du jeune enfant. Cette dérogation réglementaire, dont la suppression est annoncée depuis début 2023, n'est plus utilisée par certains groupes nationaux.

¹¹ À l'inverse des crèches financées par la prestation de service unique qui font l'objet de contrôles de leur convention par la CAF.

¹² Le complément de libre choix du mode de garde est versé aux parents après paiement de l'assistante maternelle, tandis que les crèches financées par la prestation de service unique pratiquent le tiers payant : les familles ne paient que le reste à charge.

Chapitre IV

Une évolution des besoins des parents pour concilier vie professionnelle et vie familiale à mieux prendre en compte

Pour concilier vie professionnelle et vie familiale, l'offre d'accueil peine à s'adapter aux attentes des parents : celles-ci ont évolué depuis la crise sanitaire en privilégiant un accueil proche du domicile ; malgré de nombreuses initiatives expérimentales, l'accueil des enfants de parents éloignés de l'emploi est rare ; les employeurs ont recours à la réservation de places de crèches pour leur salariés.

I - Une évolution des besoins des parents qui travaillent, depuis la crise sanitaire

La tendance des familles, renforcée depuis la crise sanitaire, est de choisir un mode d'accueil proche de leur domicile plutôt que du lieu de travail, à l'exception du personnel des établissements de santé et médico-sociaux. Les crèches hospitalières sont souvent gérées par des entreprises privées et proposent des horaires étendus (par exemple, de 6 heures 30 à 20 heures).

Le télétravail, plutôt urbain, a réduit l'amplitude horaire de l'accueil des enfants en crèche, du fait de la diminution du temps de transport. En milieu rural, les horaires d'ouverture restent larges (de 7 heures 30 à

18 heures 30). Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les acteurs n'observent pas de télétravail, ni de demande d'horaires étendus. En dehors des hôpitaux, et faute de recensement, il n'y aurait pas de demande d'accueil avant 7 heures 30.

Les horaires étendus sont financièrement peu attractifs pour les professionnels : ils sont mal rémunérés pour les assistantes maternelles et exigent de mobiliser du personnel de crèche en nombre pour peu d'enfants. Étendre les horaires existants nécessiterait des effectifs supplémentaires, ce qui paraît irréaliste aux yeux des acteurs du département.

Un consensus assez large se dégage en faveur de la possibilité d'une prolongation du congé de maternité, et certains intervenants préconisent une garde des enfants par leurs parents jusqu'à l'âge de 14 mois, âge moyen de la marche, à l'aide d'un congé parental mieux indemnisé. Pour les entreprises, il peut être plus facile de remplacer un collaborateur pendant une longue durée que pour les quatre mois d'un congé de maternité. Il faudrait néanmoins pouvoir accueillir les enfants des familles défavorisées, au moins de façon ponctuelle,.

II - De nombreuses initiatives expérimentales à Marseille pour soutenir les familles éloignées de l'emploi

Les familles monoparentales, surreprésentées dans le département, recourent peu aux modes de garde formels (47 % gardent elles-mêmes leurs enfants). De plus, les critères d'attribution des places en crèches favorisent fréquemment les familles dans lesquelles les deux parents travaillent, au détriment de celles dont les parents sont sans emploi. De même, les assistantes maternelles faisant déjà face à des impayés de la part de parents qui travaillent, préfèrent refuser les enfants de familles moins favorisées.

Très peu de crèches et d'assistantes maternelles sont localisées dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville¹³. Selon le gestionnaire d'une crèche associative implantée dans un tel quartier, l'accompagnement des familles en difficulté nécessite un poste supplémentaire par établissement. La ville de Marseille peut attribuer un financement complémentaire aux crèches associatives en fonction de la spécificité des

¹³ Dans les arrondissements les moins couverts, l'offre privée à but lucratif et l'offre individuelle sont les moins représentées.

projets présentés, dont la prise en compte de l'accueil de publics spécifiques.

Plusieurs dispositifs ont été créés par les pouvoirs publics et par des associations pour les familles éloignées de l'emploi, surtout à Marseille, parmi lesquels : une place réservée dans chaque crèche municipale pour les personnes en insertion et pour des femmes en difficulté ; un service ponctuel de garde d'enfants pour les demandeurs d'emploi en recherche active ; des plateformes d'accompagnement vers un mode d'accueil pour les personnes en insertion ; un programme d'accompagnement de parents isolés et en situation de précarité ; un appel à projets annuel de la CAF et du département sur les modes d'accueil petite enfance comportant un axe sur l'insertion des parents.

La majorité de ces dispositifs reste expérimentale et mériterait d'être pérennisée. Pour autant, les acteurs soulignent leur difficulté à les développer, la priorité étant donnée au maintien des places de droit commun existantes.

III - L'implication des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants de leurs collaborateurs

L'implication des entreprises passe notamment par la réservation de berceaux dans des crèches au profit des enfants de leurs salariés. Cette pratique semble varier selon leur taille. Elle est, en effet plus fréquente dans les grandes entreprises que dans les PME-TPE, qui l'utilisent néanmoins de plus en plus.

Considérant que l'absence de places en crèches peut constituer un frein au recrutement et à la fidélisation de ses collaborateurs, un important employeur local a réservé des berceaux auprès de deux crèches proches du siège social de l'entreprise, couvrant 17 % des demandes de ses salariés en 2022. Au titre de l'accompagnement à la parentalité, cet employeur autorise 12 semaines de télétravail avant le congé de maternité et propose, au retour de maternité, un entretien pour une éventuelle adaptation du poste de travail. Il n'a pas connaissance de démission pour non conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Liste des abréviations

Atsem.....	Agent territoriaux spécialisés des écoles maternelles
Avip.....	(Crèche) à vocation d’insertion professionnelle
CAF.....	Caisse d’allocations familiales
CCAS	Centre communal d’action sociale
CDSF.....	Comité départemental des services aux familles
CMG	Complément de libre choix du mode de garde
Cnaf.....	Caisse nationale des allocations familiales
Drees	Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques
EAJE	Établissement d’accueil du jeune enfant
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IRTS.....	Institut régional du travail social
MAM.....	Maison d’assistantes maternelles
MSA.....	Mutualité sociale agricole
Onape	Observatoire national de la petite enfance
Paje.....	Prestation d’accueil du jeune enfant
PME	Petites et moyennes entreprises
PMI	Protection maternelle et infantile
PSU	Prestation de service unique
QPV.....	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RSA.....	Revenu de solidarité active
RPE	Relais petite enfance
SDSF.....	Schéma départemental des services aux familles
Smic	Salaire minimum de croissance
TPE	Très petite entreprise
TPS.....	Toute petite section
VAE.....	Validation des acquis de l’expérience

Annexe

Annexe n° 1 : modalités de réalisation des « ateliers d'acteurs » menés dans six départements	34
--	----

Annexe n° 1 : modalités de réalisation des « ateliers d'acteurs » menés dans six départements

Des disparités territoriales très importantes, justifiant une évaluation plus fine à l'échelle départementale, ont conduit à identifier six départements représentatifs de la diversité des caractéristiques socio-démographiques et économiques du territoire national pour réaliser des « ateliers d'acteurs ». Les départements ont été sélectionnés au regard d'indicateurs, en 2020, de contexte économique et social, de caractéristiques urbaines et d'éléments d'offre d'accueil.

Une répartition équilibrée sur le territoire a été recherchée, avec un département frontalier, un département de montagne, un département côtier. Les départements dans lesquels des contrôles organiques de collectivités territoriales ou d'organismes locaux étaient réalisés par les chambres régionales des comptes ont été exclus de l'échantillon pour éviter toute confusion entre la démarche d'évaluation de l'enquête et les contraintes des contrôles organiques menés par les chambres régionales des comptes.

Tableau n° 1 : les caractéristiques des départements choisis pour les cahiers territoriaux

Indicateurs	Hauts-de-Seine (92)	Bouches-du-Rhône (13)	Ille-et-Vilaine (35)	Nièvre (58)	Vendée (85)	Hautes-Pyrénées (65)
Taux de couverture Onape	Élevé (18 ^{ème})	Très faible (93 ^{ème})	Élevé (11 ^{ème})	Moyen (41 ^{ème})	Très élevé (2 ^{ème})	Faible (78 ^{ème})
Taux de couverture en assistantes maternelles	Très faible (94 ^{ème})	Très faible (91 ^{ème})	Moyen (43 ^{ème})	Moyen (35 ^{ème})	Très élevé (6 ^{ème})	Faible (73 ^{ème})
Taux de couverture en accueil collectif	Très élevé (2 ^{ème})	Très élevé (8 ^{ème})	Moyen (55 ^{ème})	Moyen (56 ^{ème})	Très faible (89 ^{ème})	Moyen (37 ^{ème})
Indicateur conjoncturel de fécondité	Moyen (61 ^{ème})	Élevé (13 ^{ème})	Faible (77 ^{ème})	Moyen (61 ^{ème})	Moyen (37 ^{ème})	Moyen (59 ^{ème})
Revenu disponible médian	Très élevé (1 ^{er})	Moyen (38 ^{ème})	Élevé (19 ^{ème})	Faible (76 ^{ème})	Moyen (41 ^{ème})	Faible (72 ^{ème})
Taux de chômage	Faible (86 ^{ème})	Élevé (19 ^{ème})	Faible (86 ^{ème})	Faible (78 ^{ème})	Faible (80 ^{ème})	Élevé (20 ^{ème})
Part de la population habitant hors d'une unité urbaine	Très faible	Très faible	Moyenne	Élevée	Moyenne	Moyenne

Sources : Insee, Onape, Drees

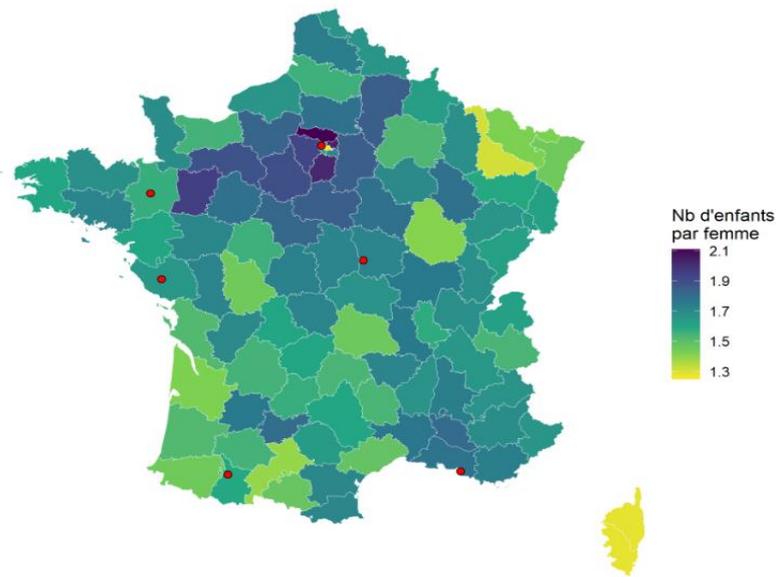
Dans chacun de ces territoires, une quinzaine d'entretiens préalables bilatéraux a été réalisée avec les acteurs de la petite enfance : services de l'État, caisse d'allocations familiales, département, communes, groupements de communes, représentants des parents, employeurs, France Travail, centres de formation aux métiers de la petite enfance, gestionnaires publics, associatifs ou marchands de crèche ou de projet innovant.

À l'issue, un atelier d'acteurs a été organisé, associant une partie des interlocuteurs rencontrés, pour débattre de certains sujets méritants d'être approfondis ou pour lesquels des divergences de point de vue avaient été constatées.

Un cahier territorial a été rédigé afin, d'une part, de présenter l'offre d'accueil dans le département et, d'autre part de rendre compte des réponses des acteurs du département aux trois questions évaluatives.

Carte n° 3 : taux de fécondité en 2023

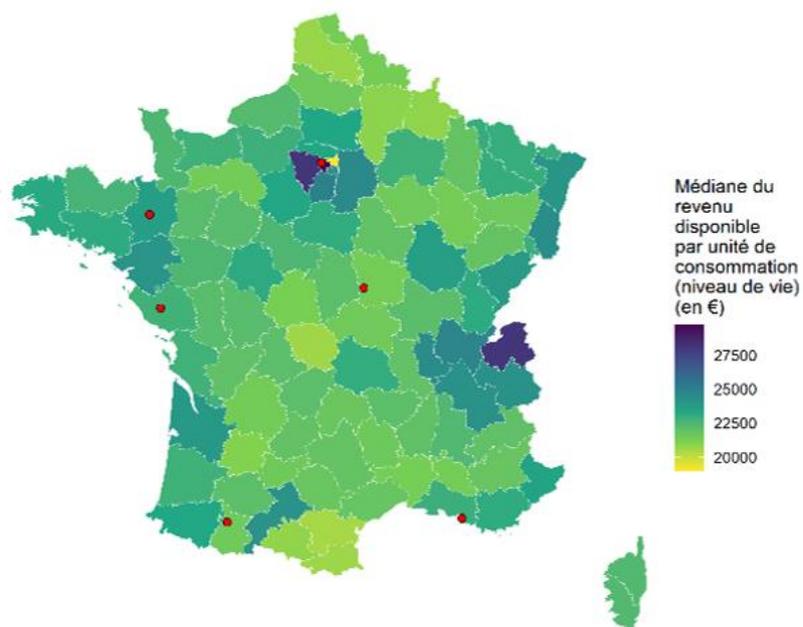
Indicateur conjoncturel
de fécondité 2023 (INSEE)



Source : Cour des comptes d'après données Insee 2023

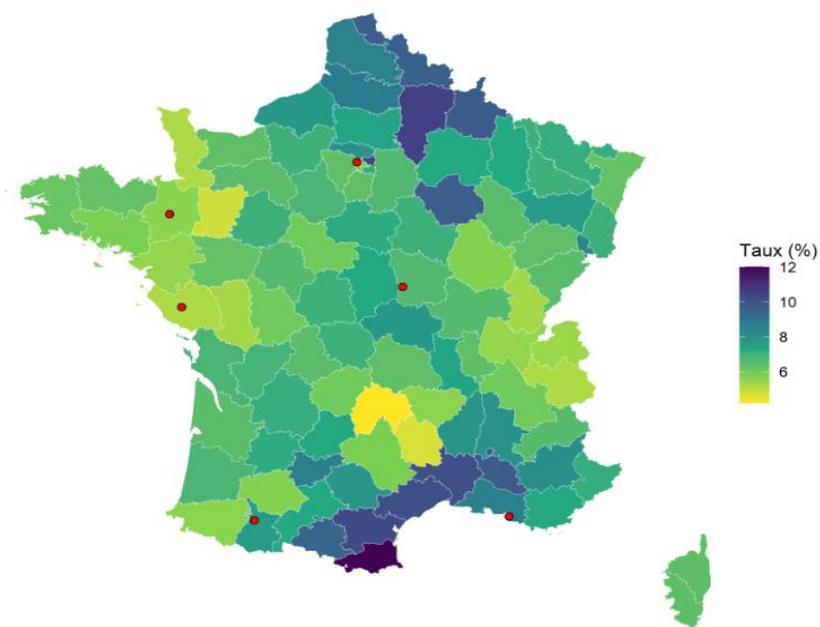
Carte n° 4 : niveau de vie

Revenu disponible 2021 (INSEE)

*Source : Cour des comptes d'après données Insee 2021*

Carte n° 5 : taux de chômage

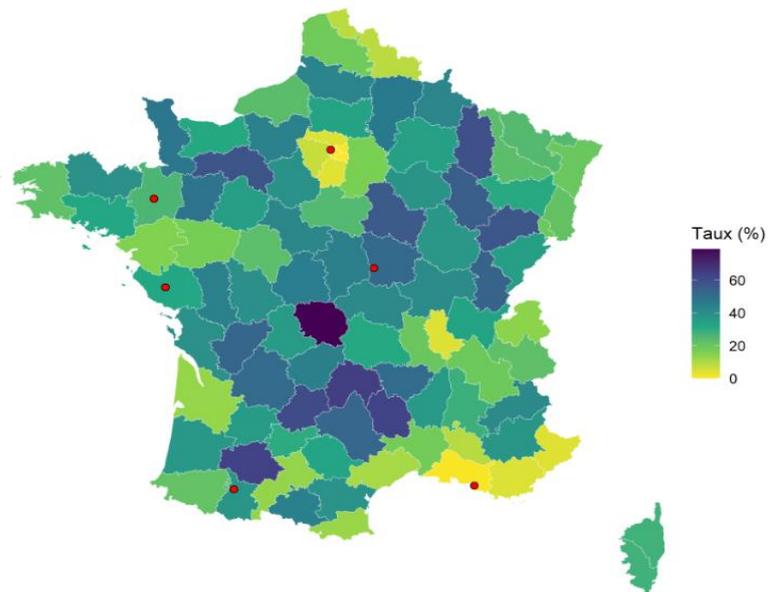
Taux de chômage 2023 (INSEE)



Source : Cour des comptes d'après données Insee 2023

Carte n° 6 : ruralité

Part de la population résidant
en dehors d'une unité urbaine - recensement 2021 (INSEE)



Source : Cour des comptes d'après données Insee 2021