

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Cahier territorial des Hautes-Pyrénées

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 2022-2025.....	13
Chapitre II Une offre d'accueil du jeune enfant suffisante mais en déclin	15
I - Une tension modérée sur les modes de garde, une préscolarisation développée	15
II - L'accueil du jeune enfant, une politique intégrée dans un champ plus large de politiques sociales, une compétence partiellement exercée par les intercommunalités	16
III - La qualité de l'accueil : des déterminants divers, des suivis et des contrôles inégaux	17
IV - La faible attractivité des métiers rend difficiles l'arrivée de nouveaux entrants et le maintien des professionnels en exercice	20
V - Une offre globale mieux connue, des places d'accueil collectif souvent attribuées par des commissions locales	22
Chapitre III Un système de financement sous tension malgré la coexistence de modèles variés	23
I - Des fondamentaux économiques communs, la coexistence de modèles différents	23
II - Des tensions liées à des taux d'occupation variables, des changements de comportement, une répartition géographique inéquitable.....	25
Chapitre IV Des employeurs peu impliqués	27
Liste des abréviations	29
Annexe	31

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 département des Hautes-Pyrénées se caractérise par de forts contrastes entre les territoires : la moitié de la population est concentrée dans l'agglomération de Tarbes et Lourdes, qui comprend des quartiers prioritaires de la politique de la ville, alors que le reste du territoire est rural et en partie montagnard. Le nombre d'enfants de moins de trois ans est en baisse plus rapide qu'à l'échelle nationale, mais le taux de couverture a régressé entre 2015 et 2020.

Bien qu'il soit le plus utilisé, l'accueil individuel est relativement faible et en baisse depuis plusieurs années. Cependant, un nombre croissant de maisons d'assistantes maternelles sont créées. Le territoire n'est pas entièrement couvert par des relais petite enfance susceptibles de les accompagner.

L'accueil collectif, globalement suffisant, progresse lentement, essentiellement grâce aux micro-crèches privées à but lucratif. Il est moins adapté aux zones de montagne du fait des difficultés de déplacement. La préscolarisation en école maternelle est relativement fréquente grâce notamment à des entrées à l'école en cours d'année, dès le troisième anniversaire des enfants nés au premier semestre.

Les listes d'attente sont limitées et les difficultés se concentrent dans les territoires les plus ruraux et dans les zones de travail saisonnier.

Les acteurs souhaitent unanimement améliorer l'attractivité des métiers de la petite enfance, à la fois pour maintenir les professionnels en poste et pour en attirer de nouveaux, en particulier des éducateurs de jeunes enfants et des auxiliaires de puériculture.

Chapitre I

État des lieux du département

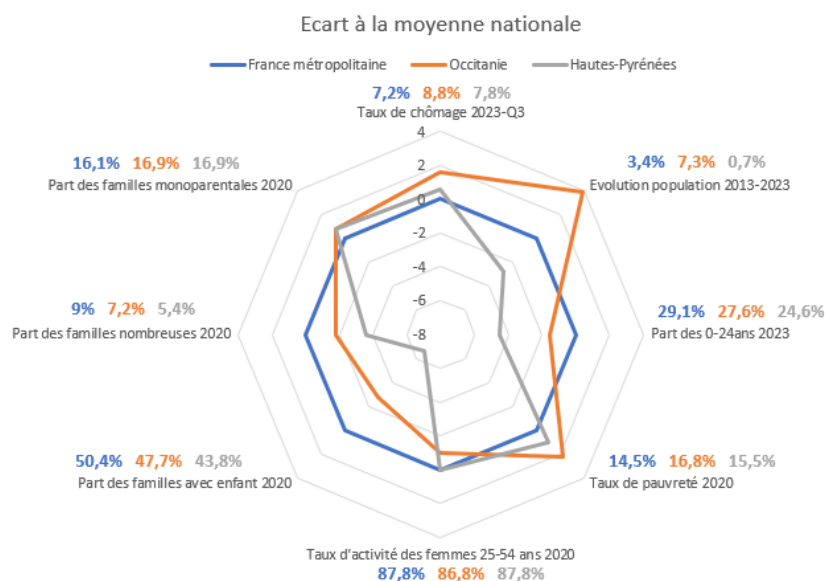
Dans un département marqué par de forts contrastes géographiques et socioéconomiques, l'accueil du jeune enfant est proche de la moyenne nationale. Les partenaires institutionnels s'appuient sur un nouveau schéma départemental de services aux familles conçu de manière participative et opérationnellement décliné dans les conventions territoriales globales de la CAF.

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

Le département est marqué :

- d'une part, par de forts contrastes entre territoires, avec la moitié de la population à Tarbes-Lourdes, dont 9 % des habitants résident dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, des zones montagnardes au sud et le nord rural en dépression démographique et des zones rurales centrales en vitalité démographique ;
- d'autre part, par une faible tension sur les jeunes enfants : la part des moins de trois ans et celle des moins de 25 ans sont inférieures d'un quart à la moyenne nationale et le nombre d'enfants de moins de trois ans diminue depuis 2016.

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

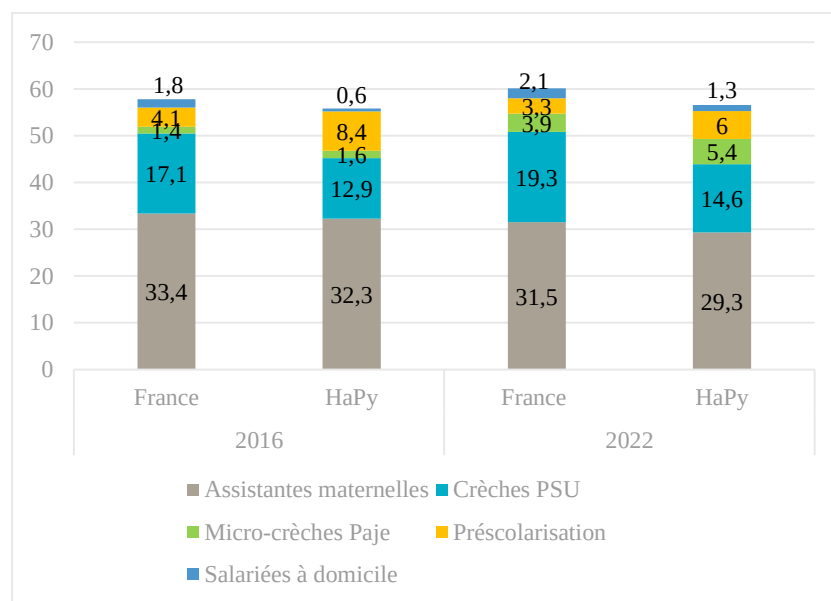


Source : données Insee, calculs Cour des comptes

En 2020, avec 3 212 places d'accueil théoriques¹, le département des Hautes-Pyrénées disposait d'un taux de couverture en accueil formel particulièrement bas (53,6 %), en baisse par rapport à 2015 (55,3 %). Bien que la population des enfants de moins de trois ans diminue plus rapidement qu'au niveau national (de près de 10 % entre 2015 et 2023), le taux de couverture a régressé de près de deux points (le taux national progressant de son côté de près de trois points). Néanmoins, la tendance s'est inversée par la suite puisque le taux départemental est remonté à 55,5 % en 2021 et 56,6 % en 2022 en parallèle de l'augmentation nationale (60,3 % en 2022).

¹ Accueils individuel et collectif, auxquels il convient d'ajouter 243 enfants de moins de trois ans préscolarisés.

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 10 % entre 2016 et 2022 (contre une baisse de 8,5 % au niveau national).

Champ : France hors Mayotte.

Sources : Cnaf, Onape, MENJS DEPP, Pajemploi

La situation du département est atypique sur plusieurs points.

Seulement 53 % des enfants de moins de trois ans ont deux parents qui travaillent et 58 % des parents disent garder leurs enfants en famille.

Le relatif faible niveau d'offre en accueil individuel dans un département rural s'accroît mais s'accompagne d'un nombre croissant de maisons d'assistantes maternelles (17) et de 12 relais petite enfance en 2024 couvrant 90 % de la population. L'offre individuelle a baissé de près de 500 places entre 2015 et 2020 car le nombre d'assistantes maternelles agréées a reculé de 17 % (passant de 841 en 2015 à 696 en 2020, puis 619 fin 2023²) et le nombre d'enfants par assistante maternelle est passé de 2,9 à 2,8. Entre 2022 et 2030, 49 % des assistantes maternelles en fonctions en 2022 atteindront l'âge de la retraite.

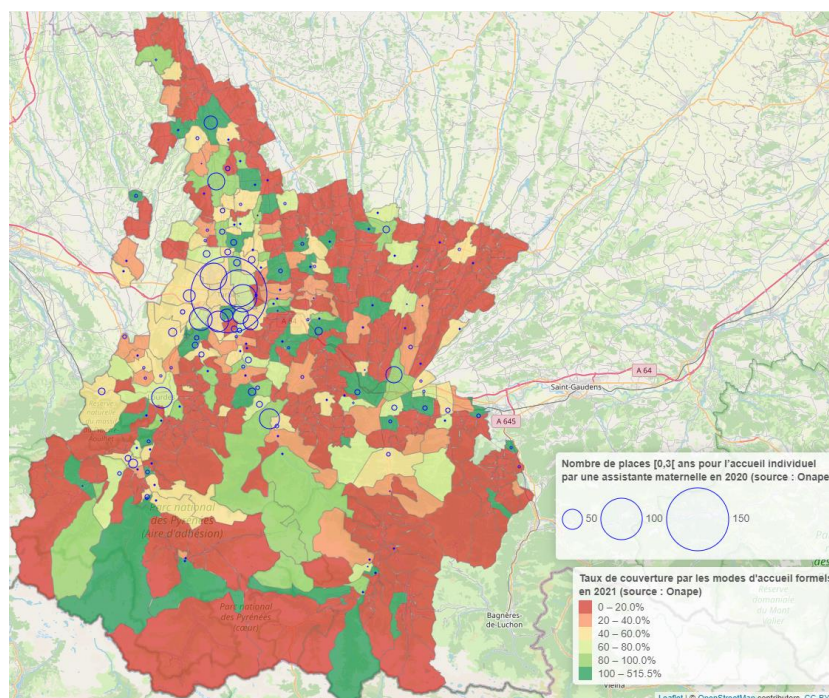
En 2020, le département comptait 146 salariées à domicile pour la garde d'enfants, nombre en augmentation.

² Site internet : Explore — OpenData du Département des Hautes-Pyrénées (ha-py.fr).

La progression de l'accueil collectif est plus lente que la moyenne nationale. Elle est presque entièrement imputable aux « micro-crèches Paje »³ (micro-crèches privées à but lucratif - 150 places en 2020). Le département ne dispose plus de crèche familiale.

Enfin, en 2022, le taux de préscolarisation des enfants de deux ans (12 %), supérieur à la moyenne nationale (9 %), est concentré dans des classes multi-niveaux (deux classes de très petite section seulement) souvent surdimensionnées, qui représentent 34 % des classes d'écoles maternelles et primaires. Le nombre d'élèves concernés est relativement stable malgré une baisse des effectifs scolaires totaux de 4 % entre la rentrée de 2019 et celle de 2022.

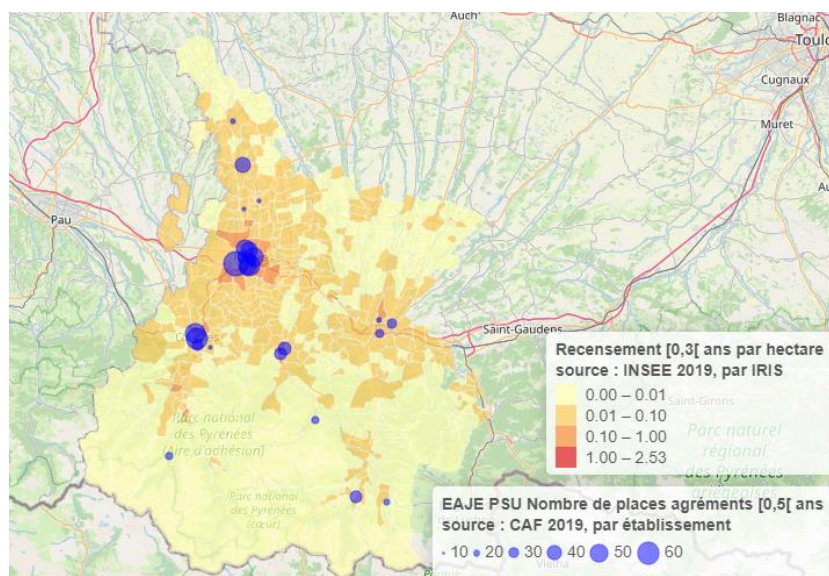
Carte n° 1 : taux de couverture par les modes d'accueil formel en 2021 et nombre de places chez des assistantes maternelles en 2020 (par commune)



Sources : Observatoire national de la petite enfance (Onape), Caf

³ Ainsi dénommées parce que les parents poursuivant leur activité qui y ont recours bénéficient d'une aide financière, dans le cadre de la prestation 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.

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



Sources : Caf, Insee

II - L'axe petite enfance du schéma départemental des services aux familles 2022-2025

Les données utilisées dans le cadrage du schéma départemental des services aux familles (SDSF) sont relativement anciennes (2019). Peu de statistiques sont agrégées à l'échelle départementale et analysées dans la durée. Certaines rubriques ne sont pas renseignées. Aucun territoire prioritaire n'est identifié.

La méthode d'élaboration du schéma a reposé sur des questionnaires, auxquels 2 300 parents ont répondu, et sur 10 ateliers participatifs, organisés en 2021, auxquels 270 personnes ont participé (représentants des partenaires institutionnels, élus, associations, opérateurs, habitants).

Un observatoire de la petite enfance a été mis en place dans le cadre du schéma pour 2016-2019. Il s'agit d'un outil d'aide à la décision qui collecte les besoins en personnel dans les structures d'accueil.

Le schéma départemental est décliné en six orientations transversales et deux priorités « petite enfance » (consistant à mailler l'ensemble du territoire de services d'accueil et à favoriser l'accessibilité de l'offre en l'adaptant aux besoins des familles). Il ne compte pas de plan d'action, celui-ci relevant des conventions territoriales globales.

Alors que le précédent schéma était ciblé sur la parentalité et la petite enfance, le schéma 2022-2025 couvre un champ de politiques sociales plus large.

Une comitologie a été mise en place pour piloter le schéma et l'avancement du plan d'action, sous l'égide du comité départemental des politiques sociales (CDPS). Celui-ci est co-présidé par l'État, le département et la caisse d'allocations familiales, et associe des représentants des collectivités territoriales, des associations, des professionnels concernés et des usagers.

L'obligation réglementaire de création des comités départementaux ayant été édictée après la mise en place de cette comitologie élargie, le département a transformé sa commission petite enfance en comité départemental des services aux familles. Celui-ci a été installé en octobre 2023.

Les conférences territoriales prévues pour élaborer des bilans ne se sont pas encore tenues.

Dans chaque territoire, une équipe technique composée de représentants de la CAF, de la Mutualité sociale agricole (MSA) et des services de la protection maternelle et infantile accompagne l'élaboration du projet social de territoire.

Chapitre II

Une offre d'accueil du jeune enfant suffisante mais en déclin

Les modes d'accueil des jeunes enfants dans les Hautes-Pyrénées sont divers et bénéficient d'une réduction de la demande d'accueil formel par une faible natalité et une préscolarisation développée. La diminution de l'offre est notamment liée au manque d'attractivité des métiers. Les acteurs du territoire se mobilisent mais la répartition de leurs rôles manque d'efficience.

I - Une tension modérée sur les modes de garde, une préscolarisation développée

La relative faiblesse de l'offre d'accueil crée des listes d'attente qui restent limitées dans les zones rurales, où la population est vieillissante, et en zone urbaine.

Les assistantes maternelles sont peu nombreuses par rapport à d'autres départements ruraux du fait de la difficulté de déplacement propre aux territoires montagneux. S'y ajoute un héritage industriel et agricole où des entreprises proposaient un accueil collectif aux enfants de leurs salariés et où les agriculteurs privilégiaient la garde par les grands-parents. De plus, le fort besoin d'accueil en activité saisonnière⁴ est peu compatible avec l'activité régulière recherchée par les assistantes maternelles. L'évolution de l'emploi et des structures agricoles a accentué la demande de garde formelle.

⁴ Activités de montagne et activité saisonnière lourdaise de Pâques à la Toussaint.

La forte préscolarisation en école maternelle contribue à socialiser des enfants majoritairement gardés à domicile et à réduire les inégalités scolaires. Des dispositifs passerelles entre crèches et écoles sont déployés dans plusieurs territoires, notamment en montagne. Les plus jeunes élèves de maternelle ont alors la possibilité de faire la sieste à la crèche, encadrés par les personnels périscolaires. Les plus grands de la crèche peuvent passer quelques demi-journées par semaine à l'école, encadrés par les personnels de la crèche. Toutefois, les locaux et équipements, l'organisation des accueils périscolaires ne répondent pas toujours aux besoins particuliers de la prise en charge des tout petits.

Par ailleurs, dans les crèches municipales de Tarbes, les enfants sont accueillis jusqu'à leur troisième anniversaire. Ils entrent alors à l'école, même en cours d'année.

II - L'accueil du jeune enfant, une politique intégrée dans un champ plus large de politiques sociales, une compétence partiellement exercée par les intercommunalités

Le partenariat autour de l'accueil du jeune enfant est animé par le département et la caisses d'allocations familiales⁵, en lien avec les services de l'État. Après le bilan mitigé du schéma précédent, le nouveau schéma départemental des services aux familles (SDSF) a établi un diagnostic solide et une stratégie globale. Il articule l'action dans le champ de la petite enfance avec les autres politiques sociales menées dans le département. À l'exception de l'agglomération de Tarbes et Lourdes, le département est intégralement couvert par des conventions territoriales globales signées à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elles comprennent un diagnostic territorial et définissent des priorités d'action et de financement.

Le caractère prescriptif du schéma départemental et davantage d'ingénierie permettraient de mieux assurer la cohérence entre la stratégie départementale et la régulation locale de l'offre.

⁵ Associée au schéma départemental et à deux conventions territoriales globales, la Mutualité sociale agricole cofinance les crèches en convention de prestation de service unique.

Selon plusieurs intervenants, le territoire pertinent pour l'exercice des compétences « petite enfance » est soit le bassin de vie, soit la commune. L'État encourage parfois les EPCI, parfois d'autres formules. Le nombre d'EPCI est passé de 30 à neuf dans les Hautes-Pyrénées à la suite de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »). Cinq d'entre eux exercent une compétence « petite enfance ». Seules les communautés de communes d'Adour-Madiran et de Trie et Magnoac l'exercent pour toutes les communes de leur territoire⁶.

Lorsque la compétence a été transférée au groupement de communes, son exercice est plus ou moins intégré. À Trie et Magnoac, la fusion des deux anciens EPCI a conduit au maintien d'un fonctionnement « historique » (un service en régie d'une part, une gestion déléguée à une association d'autre part), sans projet intercommunal. En Adour-Madiran, la volonté des maires de disposer d'une crèche dans chaque commune a conduit à démultiplier les établissements de petite taille, permettant un maillage de proximité coûteux. Dans les Vallées des Gaves, le transfert de la compétence n'a été que partiel, l'EPCI gérant le relais petite enfance et étant chargé d'établir le diagnostic territorial.

Bien que le partenariat local fonctionne de manière satisfaisante, la répartition des missions entre acteurs manque d'efficacité. Leurs rôles devraient être davantage différenciés, selon qu'ils gèrent, financent ou contrôlent l'accueil du jeune enfant.

III - La qualité de l'accueil : des déterminants divers, des suivis et des contrôles inégaux

Les opérateurs citent plusieurs éléments déterminants pour la qualité d'accueil.

⁶ La communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées, créée en 2016, a restitué la compétence d'accueil du jeune enfant en 2018, aux communes. 23 communes des anciennes communautés de communes du pays de Lourdes et de Batsurguère ont confié ces compétences au syndicat intercommunal multi-accueil jeunesse et école (Simaje). Dans l'agglomération, la compétence est donc exercée, selon les cas, par le Simaje ou par les communes, comme à Tarbes.

En matière de ressources humaines, le taux d'encadrement, le *turnover*, l'absentéisme, la qualification des personnels influent sur la qualité des prestations. Des difficultés à fonctionner sont relevées, notamment pendant les repas et s'agissant du temps de présence du référent technique dans les « micro-crèches Paje »⁷. Les conventions collectives permettent d'effectuer des heures supplémentaires dans le secteur privé et de moduler le temps de présence pendant l'année⁸. C'est beaucoup plus difficile dans les crèches publiques. Les équipes sont souvent composées de personnes « faisant fonction ». Les acteurs considèrent que la réglementation sur la qualification des équipes n'est pas toujours adaptée. La configuration des bâtiments ou la mutualisation de l'encadrement entre plusieurs sites peuvent nuire à la qualité de l'accueil.

L'ambition du projet d'établissement importe également, ainsi que les animations organisées et l'utilisation du budget pédagogique.

Les retours d'expérience des professionnels et des familles peuvent constituer des leviers d'amélioration de la qualité de l'accueil, à travers l'analyse des pratiques ou des réunions de coordination. La qualité de l'accueil se distingue de la satisfaction des parents, les attentes de ces derniers pouvant être diverses, voire divergentes, et leur connaissance des conditions réelles d'accueil incertaine. Leur satisfaction est cependant un indicateur suivi par les gestionnaires privés. De manière générale, le ressenti des familles est plus favorable dans les structures de petite taille.

Une implication des parents délicate à organiser

Les initiatives de soutien à la parentalité demeurent limitées : en 2024, le département compte cinq lieux d'accueil enfants parents.

Les deux dernières crèches parentales ont été reprises par une association familiale au début des années 2020. Deux crèches, membres de l'Association des collectifs enfants parents professionnels, sont dirigées par un conseil d'administration de parents, un engagement chronophage.

Certains acteurs seraient favorables à l'institutionnalisation de comités des parents mais ce sont toujours les mêmes qui y participent.

Les gestionnaires développent des outils de communication avec les parents (application personnalisée ou groupe fermé sur un réseau social), ce qui appelle des précautions en termes de respect de la vie privée.

⁷ Certaines micro-crèches prévoient un référent technique à 50 % ou à 80 % alors que la réglementation préconise d'en avoir au moins un à 20 %.

⁸ Les contrats sont de 115 à 140 heures par mois mais annualisés.

Des indicateurs similaires sont utilisés pour l'accueil individuel (projet d'accueil, respect des obligations de formation, etc.) auxquels s'ajoutent les temps d'échanges et activités dans les relais petite enfance. L'accès à la formation pour les assistantes maternelles relève du « parcours du combattant » (identification de la formation adaptée, trouver le parent facilitateur, délai d'attente, etc.). Leur suivi est insuffisamment réalisé par la protection maternelle et infantile (au maximum tous les cinq ans), davantage par les relais petite enfance. Le projet d'accueil peut constituer une base de confiance mutuelle permettant d'objectiver les engagements.

Les établissements font l'objet de multiples contrôles publics : la CAF soumet les crèches financées par la prestation de service unique à des contrôles financiers, les services de l'État (DDETS-PP⁹) mènent des contrôles sanitaires, les services de la protection maternelle et infantile réalisent des contrôles qualité. Les visites de contrôle sont inopinées depuis janvier 2023. L'État et le département établissent chacun un plan de contrôle et partagent des informations à ce sujet. Le comité départemental des services aux familles a institué une commission restreinte *ad hoc*. La fréquence et les modalités de contrôle sont différentes selon la taille de la structure, les micro-crèches faisant l'objet d'une attention particulière.

Les moyens des services de la protection maternelle et infantile affectés au contrôle des lieux d'accueil sont limités (5,5 équivalents temps plein de professionnels qualifiés). Ainsi, les assistantes maternelles sont contrôlées au moment de leur premier agrément, de la modification ou du renouvellement de celui-ci et en cas d'informations préoccupantes, soit selon les cas tous les cinq ans au plus.

Les alertes de la part de parents ou de professionnels sont en progression concernant les crèches depuis quelques années, contrairement à l'accueil individuel, pour lequel leur nombre reste stable.

⁹ Direction départementale de l'emploi, du travail, de la solidarité et de la protection des populations.

IV - La faible attractivité des métiers rend difficiles l'arrivée de nouveaux entrants et le maintien des professionnels en exercice

L'ensemble des acteurs souligne le double objectif de maintenir les professionnels de la petite enfance dans le métier et d'en faire entrer de nouveaux. Or, dans les deux cas, des pénuries de professionnels sont anticipées. Seul le nombre de titulaires du CAP *Accompagnement éducatif petite enfance* paraît se maintenir à un niveau suffisant.

S'agissant des nouveaux professionnels, la pénurie s'explique d'abord par une mutation générale de la relation au travail, qui conduit à une désaffection aux métiers de services à la personne, contraignants et faiblement rémunérés. Des jeunes femmes s'orientent pas défaut vers les formations aux métiers de la petite enfance, qu'elles abandonnent en cours de scolarité ou qui débouchent sur d'autres activités professionnelles après l'obtention du diplôme. De plus, la baisse de la population active et le recul du chômage dans le département facilitent les reconversions professionnelles vers d'autres secteurs d'activité.

Il est également constaté un manque de places en formation diplômante pour les éducateurs de jeunes enfants¹⁰ et les auxiliaires de puériculture¹¹. La capacité d'accueil de stagiaires ou d'apprentis souffre du manque de moyens d'encadrement dans les crèches, du coût de l'indemnisation des stagiaires, qui ne peuvent être pris en compte dans le calcul du taux d'encadrement, ou encore de l'âge requis pour effectuer un stage chez une assistante maternelle (18 ans).

Enfin, il est difficile d'orienter les jeunes vers le métier d'assistant maternel en l'absence de logement autonome, mais également à défaut de maturité pour travailler à son compte. S'y ajoutent des barrières administratives à l'entrée. Le choix de ce métier relève souvent d'une reconversion en milieu de carrière. Or le délai d'accès à la formation initiale peut aller jusqu'à huit mois, le temps de constituer un groupe suffisant. Pour les candidates ayant une activité professionnelle, une autorisation de l'employeur est nécessaire pour suivre la formation. Enfin, celle-ci n'étant pas qualifiante, elle n'est pas prise en charge par France Travail.

La validation des acquis de l'expérience (VAE) étant longue et difficile à obtenir, l'idée est émise de recourir davantage à l'apprentissage et de sensibiliser les élèves préparant un bac professionnel.

¹⁰ Un seul centre de formation à Tarbes pour tout le département.

¹¹ L'institut des soins infirmiers de Tarbes a fermé autour de 2015.

Afin de prévenir le départ des professionnels en poste, les acteurs travaillent sur les conditions d'exercice de leur activité professionnelle : amplitudes horaires, taux d'encadrement majorés, soutien aux pratiques managériales, mobilités entre plusieurs lieux d'accueil pour rapprocher les salariés de leur domicile, ou revalorisations salariales¹². Les crèches municipales à Tarbes ont été conduites à mettre en place un fonctionnement par groupe d'âges mélangés à la demande de leurs agents, satisfaisant les parents.

S'agissant des assistantes maternelles, 50 départs sont constatés chaque année pour 30 arrivées, sauf en 2022, année qui a connu autant de départs que d'arrivées. Ces départs peuvent être motivés par des relations complexes avec des parents employeurs, les difficultés à suivre une formation ou à financer la mise aux normes de bâtiments et d'équipements. Par ailleurs certaines assistantes maternelles arrêtent d'accueillir des enfants dès que leurs propres enfants ont grandi.

Plusieurs mesures visent à encourager la profession. Dans les Vallées des Gaves, la communauté de communes va abonder les primes d'installation. La caisse d'allocations familiales projette de mieux financer les mises aux normes. Selon France Travail, les maisons d'assistantes maternelles rendent le métier plus attractif, par un exercice collectif et sans utilisation du logement personnel. Plusieurs collectivités locales mettent à disposition des locaux en contrepartie d'un loyer modéré pour l'installation d'une maison d'assistantes maternelles¹³. Le coût de cette aide est moins élevé que celui de l'ouverture d'une micro-crèche en régie. En tant que dispositif de soutien à la profession d'assistante maternelle, le département et la CAF encouragent et souhaitent pérenniser les maisons d'assistantes maternelles. Ce soutien est d'autant plus apprécié que ces structures restent fragiles en l'absence de hiérarchie entre professionnelles.

Pour améliorer l'information des assistantes maternelles sur le cadre d'exercice de leurs fonctions, il conviendrait de renforcer les compétences juridiques des équipes des relais petite enfance.

Les tarifs horaires des assistantes maternelles se situent au-dessus des *minima* conventionnels et 0,4 % de la masse salariale est affecté à la formation continue (pour un minimum légal de 0,25 %).

¹² La convention collective de l'aide à domicile a conduit à une augmentation des salaires de 10 % dans une crèche associative alors que la prestation de service unique n'augmentait que de 6 %.

¹³ En Adour Madiran comme à Trie et Magnoac, les locaux sont mis à disposition pour 400 € à 500 € par mois.

V - Une offre globale mieux connue, des places d'accueil collectif souvent attribuées par des commissions locales

Les relais petite enfance deviennent progressivement des guichets uniques appréciés. Toutefois, ils ne couvrent pas tout le territoire et peuvent être encore mal identifiés. Ils n'ont pas tous pleinement investi leurs nouvelles missions d'information sur l'ensemble des modes de garde mais développent leurs compétences pour accompagner les parents employeurs dans l'élaboration et l'exécution de leurs contrats.

Le site internet *monenfant.fr* est utilisé par les relais petite enfance et peu par les familles. Ce site est perçu comme non ergonomique, ni intuitif.

Très peu d'acteurs souhaitent centraliser les demandes de places, l'offre d'accueil collectif étant globalement suffisante.

Le plus souvent, la commission d'attribution des places de crèches est propre à chaque structure. Des liens ont été développés entre structures pour garantir une réponse cohérente. Il en est ainsi au sein d'un réseau associatif doté d'un comité de pilotage¹⁴ réuni tous les deux mois. À Tarbes, la commission d'attribution est unique¹⁵ et se réunit tous les deux mois. Cette organisation permet une grande souplesse dans l'attribution des places tout au long de l'année.

Les modalités d'attribution de places dans les crèches privées à but lucratif sont propres à chaque partenaire réservataire. Les demandes directes faites par les familles ne donnent pas lieu à un engagement d'accueil jusqu'aux trois ans de l'enfant.

Les critères de priorité d'accès sont définis et cotés par chaque gestionnaire : habitant du territoire, parents en emploi, urgence, insertion professionnelle, nombre de jours demandés, etc.

¹⁴ Composé de la collectivité délégataire, de la fédération associative, de bénévoles et des référentes des crèches.

¹⁵ Ces commissions regroupent l'élue chargée de la petite enfance, la responsable petite enfance de la ville, la directrice du centre communal d'action sociale (CCAS) et les quatre directrices de crèche.

Chapitre III

Un système de financement sous tension malgré la coexistence de modèles variés

Les crèches comme les assistantes maternelles font face à une évolution de la demande des parents qui tendent à réduire la durée des contrats d'accueil des enfants, surtout en zone rurale. Un complément par l'accueil occasionnel d'enfants est parfois recherché par les crèches pour atteindre l'équilibre budgétaire. Les établissements publics et les structures subventionnées constituent une lourde charge pour les collectivités, qui parviennent dans certains cas à attirer des micro-crèches du secteur marchand.

I - Des fondamentaux économiques communs, la coexistence de modèles différents

Les dépenses de personnel représentent toujours le premier poste de dépense, entre 55 % dans les grandes crèches, 70 % dans les micro-crèches et 87 % dans une crèche municipale à horaires atypiques. Les loyers et charges représentent souvent le deuxième poste de dépense, sauf lorsque la collectivité y contribue. Les frais de siège facturés à un établissement, que ce soit par le groupe privé auquel il appartient ou par une fédération d'associations à laquelle il est rattaché, avoisinent 6 % à 7 %.

Le coût au berceau des grandes structures est plus faible grâce aux économies d'échelle. Les recettes de structures marchandes peuvent provenir, à 50 %, des réservations de berceaux par des entreprises.

En zone rurale, la formule de la micro-crèche associative en délégation de service public est fréquente. Elle conduit la collectivité à verser 3 000 € à 4 000 € par an et par berceau. Une association indique que ce montant, fixé pour la durée de la délégation de service public, est insuffisant, compte tenu de l'inflation et des revalorisations salariales prévues par sa convention collective. Elle voudrait éviter de réduire le taux d'encadrement et retarder la hausse des contributions des parents.

Dans les zones urbaines, une part de l'offre relève des crèches publiques. C'est le cas des 168 berceaux de la ville de Tarbes. La ville estime le déficit de ses crèches à 4 300 € par berceau en 2019 et à près de 8 000 € en 2023. En effet, le montant de la prestation de service unique n'a pas suivi la hausse des coûts, notamment celle des dépenses de personnel¹⁶, de l'énergie ou de l'alimentation. Le déficit d'une crèche à horaires atypiques est double de celui d'une crèche à horaires de bureau, malgré un versement supplémentaire de la CAF de près de 2 000 € par an et par berceau. Le statut de la fonction publique territoriale empêche, de fait, le chômage technique ou l'intérim, ce qui contraint les structures d'accueil à conserver des effectifs importants.

Les crèches de groupes du secteur marchand sont concentrées en zone urbaine en convention de prestation de service unique. Les berceaux sont réservés à 70 % par des entreprises (pour un montant de 11 000 € à 12 000 € par an et par berceau) ou des administrations (7 000 € à 8 000 €). Dans les « micro-crèches Paje », les familles bénéficiant de réservations paient le tarif Paje abattu du plafond d'avantage en nature admis sans charge sociale¹⁷.

Un grand groupe dispose de 125 berceaux à Tarbes et alentour. Il prépare l'implantation d'une crèche par une étude de territoire, la recherche d'un local en location, des réservations pour au moins 50 % des places.

La réussite des particuliers entrepreneurs de crèches dépend de leur capacité de gestionnaire, de la mutualisation des coûts sur au moins deux micro-crèches, d'une localisation bien choisie et des dépenses maîtrisées (en privilégiant l'apprentissage). Les élus soulignent leur fragilité, à l'image de la micro-crèche de Lannemezan, qui a fermé brutalement.

¹⁶ Reclassement des auxiliaires de puériculture en catégorie B, mise en place du Rifseep avec revalorisation de la filière, revalorisation du point d'indice et maintien par la commune du ratio 60 % diplômés / 40 % non-diplômés. Le Rifseep est un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement dans la fonction publique, créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 et progressivement étendu aux différents métiers de la fonction publique.

¹⁷ 2 265 € par an et par salarié en 2023.

II - Des tensions liées à des taux d'occupation variables, des changements de comportement, une répartition géographique inéquitable

La durée des contrats est plus élevée en agglomération qu'en zone rurale, où l'accueil par l'entourage est fréquent. Plus l'amplitude d'ouverture est large, plus le taux d'occupation baisse : à Tarbes, il atteint 70 % dans les crèches ordinaires et 55 % dans celle à horaires atypiques. Les taux d'occupation dans les crèches associatives ou à but lucratif sont plus élevés (75 % à 80 %) que dans les crèches municipales. Dans les « micro-crèches Paje », le complément de libre choix du mode de garde favorise l'accueil des enfants à temps partiel.

Selon les opérateurs, l'accueil occasionnel permet d'accroître le taux d'occupation mais peut dégrader la qualité de l'accueil. Il doit respecter certaines conditions : préparer à l'école des enfants gardés à domicile, se limiter à peu d'enfants « occasionnels » simultanément, prévoir un temps d'adaptation en amont. Les acteurs soulignent tous que « *faire de la dentelle d'accueils ponctuels* » est compliqué.

Le « taux d'occupation » des assistantes maternelles est faible, notamment parce qu'elles réduisent leur activité à l'approche de la retraite.

Plusieurs intervenants insistent sur deux difficultés. D'une part, le taux de couverture surestime les besoins : tous les enfants de moins de trois ans n'ont pas un besoin avéré d'accueil formel ; une place peut accueillir plusieurs enfants avec des plages horaires différentes. D'autre part, le dispositif du taux de facturation en convention de prestation de service unique, dont la gestion est lourde, n'a pas d'effet direct déterminant sur le taux d'occupation.

Depuis la fin de la crise sanitaire, les parents limitent la durée des contrats. En crèche, cela réduit l'occupation, peut désorganiser le déroulement d'une journée et conduit à ajuster les contrats plus souvent. Chez les assistantes maternelles, les contrats remplissent de moins en moins toute la journée sur cinq jours.

La représentante des parents à l'atelier organisé par la Cour estime qu'un tiers des familles peine à supporter les restes à charge et souhaite une généralisation de la prestation de service unique.

Selon plusieurs intervenants, les crèches publiques peinent davantage à investir, à assurer l'équilibre de fonctionnement et à recruter que les crèches du secteur marchand, qui se développent plus vite. Les normes relatives aux locaux ou les formalités plus légères d'ouverture de « micro-crèches Paje » l'expliquent. Or, certains territoires n'attirent pas de micro-crèches.

La capacité des collectivités locales à assumer le financement des crèches publiques ou associatives est très inégale. Une petite communauté de communes ne peut soutenir une micro-crèche quand une autre, à potentiel financier plus fort, apporte une aide ou que la ville de Tarbes couvre près d'1,5 M€ de déficit de ses crèches municipales. Ces inégalités sont mal corrigées par le bonus « territoire » versé par la caisse d'allocations familiales aux crèches. Des intervenants plaident en faveur de bonus plus conséquents ou d'un dispositif unique de financement.

Chapitre IV

Des employeurs peu impliqués

Le département présente assez peu de propositions particulières favorisant la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale.

L'accueil en horaires atypiques par des assistantes maternelles se réduit. Les quelques crèches à horaires atypiques ont des listes d'attente, mais constatent des taux d'occupation faibles le samedi et le soir. Elles accueillent principalement des aînés, l'un des parents passant en horaires de travail « réguliers » après la naissance du deuxième enfant.

L'accueil d'enfants de saisonniers et de touristes est nécessaire à Lourdes, comme, en hiver, dans les stations de ski. À Cauterets, la capacité d'accueil de la crèche communale passe de 15 à 23 places selon les saisons. Un projet d'équipe mobile utilisant des structures immobilières réversibles est à l'étude.

Concernant l'implication des employeurs, en dehors de la réservation de berceaux à Tarbes et alentour par quelques entreprises et administrations, peu d'initiatives ont été repérées : un projet de crèche inter-entreprises est étudié dans une zone commerciale ; le ministère des Armées complète le tarif payé aux assistantes maternelles¹⁸.

Le département ne disposait pas, en 2023, de crèche à vocation d'insertion professionnelle (Avip). La Mission locale a, dans le cadre de l'appel à manifestations d'intérêt « Innovation » organisé par la Cnaf en août 2023, présenté un projet de crèche Avip dans un quartier prioritaire de la politique de la ville à Tarbes pour 39 places, en multi-accueil et en accueil ponctuel, s'adressant à un public en insertion, avec un conseiller de

¹⁸ 260 € par mois pour 180 heures de garde à horaire normal et 900 € par semestre pour plus de 100 heures le soir de 19 heures à 7 heures ou le week-end.

la Mission locale sur place et un psychologue pour notamment « déculpabiliser » les jeunes parents de faire garder leur enfant. Un chantier d'insertion « petite enfance » y sera accolé. La moitié des places sera réservée aux jeunes accompagnés par la Mission locale et la moitié à des entreprises. La crèche ouvrira en septembre 2025.

Enfin, un intérêt en faveur d'une meilleure indemnisation de la garde parentale est exprimé. Certains acteurs s'inquiètent cependant que des femmes parmi les plus précaires pourraient se réfugier trop vite dans un congé familial long. Toute évolution de la durée des congés familiaux devra être annoncée à l'avance afin que les acteurs puissent l'anticiper.

Liste des abréviations

Acepp.....	Association des collectifs enfants, parents, professionnels
Avip.....	(Crèche) à vocation d'insertion professionnelle
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CAP AEPE...	Certificat d'aptitude professionnelle « accompagnant éducatif petite enfance »
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDPS.....	Comité départemental des politiques sociales
CDSF.....	Comité départemental des services aux familles
CTG.....	Convention territoriale globale
DDETS-PP...	Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
ETP.....	Équivalent temps plein
GIP.....	Groupeement d'intérêt public
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Laep.....	Lieu d'accueil enfants parents
MSA.....	Mutualité sociale agricole
NOTRé.....	Nouvelle organisation du territoire de la République (loi)
Onape	Observatoire national de la petite enfance
Paje.....	Prestation d'accueil du jeune enfant
PMI	Protection maternelle et infantile
PSU	Prestation de service unique
Rifseep.....	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement dans la fonction publique
SDSF	Schéma départemental des services aux familles
Simaje.....	Syndicat intercommunal multi-accueil jeunesse et école
VAE.....	Validation des acquis de l'expérience

Annexe

Annexe n° 1 : modalités de réalisation des ateliers d'acteurs menés dans six départements	32
--	----

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

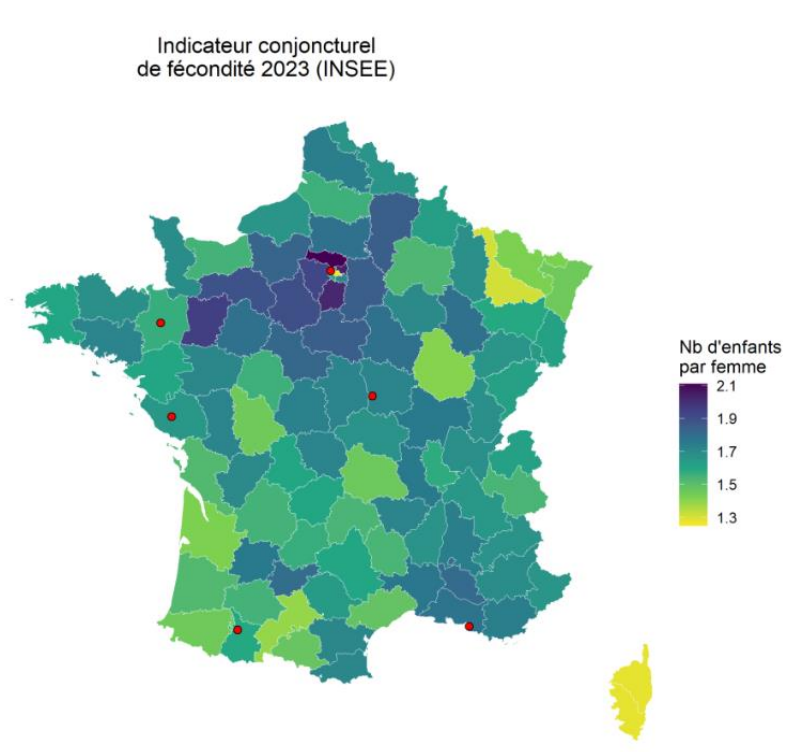
Sources : Insee, Onape, Drees

Dans chacun de ces territoires, une quinzaine d'entretiens préalables bilatéraux ont été réalisés avec les acteurs de la petite enfance : services de l'État, caisse d'allocations familiales, département, communes, groupements de communes, représentants de parents, employeurs, France Travail, centres de formation aux métiers de la petite enfance, gestionnaires public / associatifs / 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.

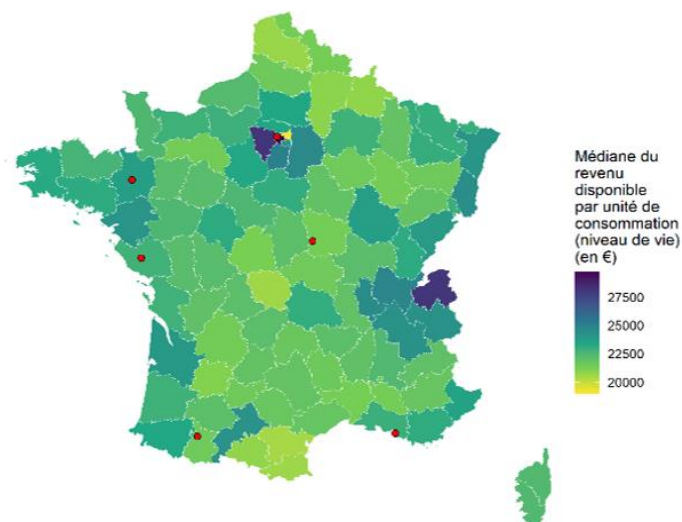
Carte n° 3 : taux de fécondité



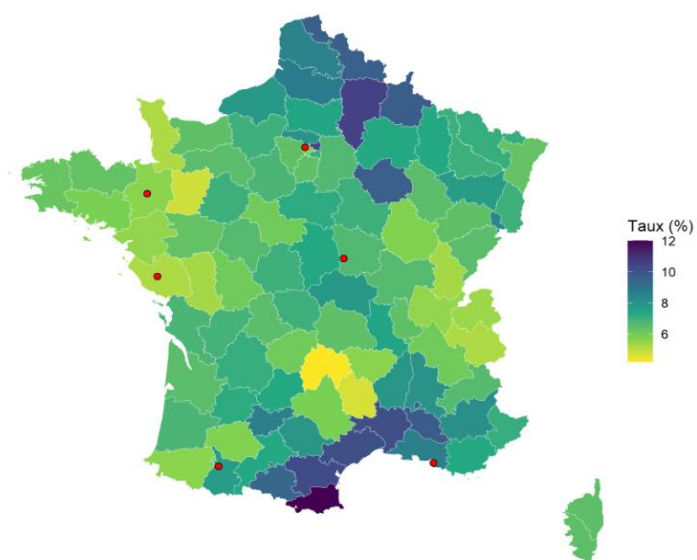
Source : Cour des comptes d'après données Insee 2023

Carte n° 4 : niveau de vie

Revenu disponible 2021 (INSEE)

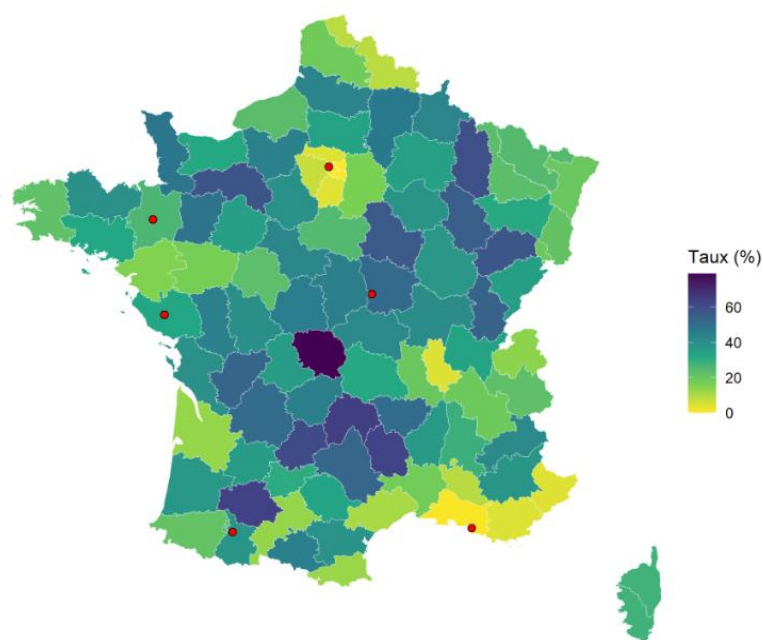
*Source : Cour des comptes d'après données Insee 2021***Carte n° 5 : taux de chômage**

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