

Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Cahier territorial d'Ille-et-Vilaine

Évaluation de politique publique

Rapport public thématique

Décembre 2024



# Sommaire

<b>Procédures et méthodes</b> .....	5
<b>Synthèse</b> .....	7
<b>Chapitre I État des lieux du département</b> .....	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.....	14
<b>Chapitre II Des politiques d'accueil du jeune enfant permettant la création d'une offre adaptée, de qualité mais mal équilibrée entre les territoires</b> .....	15
I - Des enjeux de gouvernance de l'offre et de coordination des stratégies territoriales.....	15
A - Une articulation insuffisante de la politique de la petite enfance avec les politiques d'urbanisme et d'aménagement.....	16
B - Des outils de planification de l'offre d'accueil du jeune enfant à mieux articuler .....	17
C - Un rôle indispensable du bloc communal et une forte montée en puissance des intercommunalités hors de Rennes Métropole .....	18
D - Une compétence non intercommunale sur le territoire de Rennes métropole.....	19
E - Un rôle actif du département.....	20
II - Une forte diminution du nombre d'assistantes maternelles et des difficultés de recrutements.....	20
A - Une baisse jugée inéluctable du nombre d'assistantes maternelles malgré les mesures d'accompagnement.....	20
B - Des difficultés aiguës de recrutement mettant les politiques de ressources humaines sous tension .....	22
C - Des besoins de formation qui appellent une action régionale renforcée .....	23
D - Une vigilance en matière de qualité de l'accueil .....	23
<b>Chapitre III Un accueil formel ne permettant pas toujours de concilier vie professionnelle et vie familiale</b> .....	25
I - Des besoins d'accueil en horaires atypiques peu objectivés, auxquels répondent quelques initiatives .....	25
II - Un investissement inégal des entreprises .....	26
III - Un besoin d'articulation entre les parcours vers l'emploi et les services d'accueil du jeune enfant .....	26

**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

Bien que l'Ille-et-Vilaine bénéficie globalement d'un taux très élevé de couverture théorique des besoins en matière d'accueil du jeune enfant, les acteurs de cette politique sont confrontés à plusieurs enjeux :

- alors que les assistantes maternelles représentent les deux tiers de l'offre d'accueil, la moitié d'entre elles sera partie en retraite d'ici 2030, sans que la relève soit assurée, en raison de la désaffection que connaît ce métier ;
- l'offre connaît des disparités, avec l'existence de zones faiblement dotées au regard de leur attractivité démographique et économique ;
- le département se trouvant dans une situation de quasi-plein emploi, les difficultés de recrutement dans les métiers de la petite enfance sont exacerbées.

La réponse à ces enjeux suppose une capacité des acteurs institutionnels à définir une stratégie et à influencer sur l'évolution quantitative et spatiale de l'offre d'accueil. Or, ils disposent de peu de leviers, dans un contexte où interviennent de multiples opérateurs, et alors qu'aucun outil de planification n'est opposable aux porteurs de projets.

Depuis 2018, 61 % des créations de places en accueil collectif ont été réalisés dans des « micro-crèches Paje » (micro-crèches privées à but lucratif)<sup>1</sup>, offre financièrement moins accessible à tous les profils de familles. Désormais, 53 % des structures fonctionnent sous statut privé à but lucratif.

L'élaboration du schéma départemental des services aux familles a permis une prise de conscience des risques sur le maintien de l'offre individuelle, mais pas la définition d'une stratégie d'ensemble. À l'exception notable de Rennes Métropole, qui laisse les communes intervenir sur la petite enfance, les intercommunalités sont généralement considérées comme l'échelle territoriale pertinente pour apporter des réponses au plus près des usagers et conclure des conventions territoriales globales avec la caisse d'allocations familiales.

Malgré les tensions sur le recrutement, ni vision des besoins de formation, ni démarche d'ensemble à l'échelle régionale ne se dégagent. Un observatoire partagé départemental permettrait de disposer de données fines pour piloter la politique d'accueil du jeune enfant.

---

<sup>1</sup> 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

En dynamique économique et démographique et disposant d'un haut niveau d'offre d'accueil, le département subit un fort recul des assistantes maternelles, qui représentent près de deux tiers de l'offre, sans que le schéma départemental des services aux familles puisse y remédier.

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

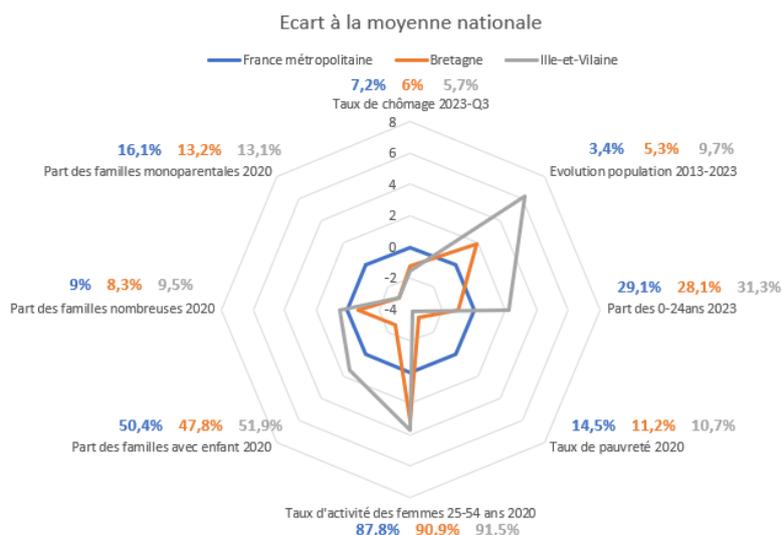
Le département est marqué par :

- un fort dynamisme démographique<sup>2</sup>, lié pour deux tiers aux flux migratoires ;
- un faible taux de chômage et un taux de pauvreté inférieur de près de quatre points au niveau national ;
- un fort taux d'activité des femmes.

---

<sup>2</sup> 55 441 habitants supplémentaires depuis 2015 pour 1 098 325 habitants en 2021.

### Graphique n° 1 : indicateurs socio-économiques du département de l'Ille-et-Vilaine – écart à la moyenne



Source : données Insee, calculs Cour des comptes

Le département se caractérise par :

- une baisse sensible du nombre d'enfants âgés de moins de trois ans<sup>3</sup> depuis plusieurs années ;
- une proportion de familles avec enfants un peu plus élevée qu'au niveau national, avec une sur-représentation des familles de deux et trois enfants<sup>4</sup> et une part faible des familles monoparentales<sup>5</sup>.

L'Ille-et-Vilaine disposait de près de 27 000 places d'accueil au total en 2022, soit une capacité théorique d'accueil du jeune enfant de 75,5 %, qui se situe parmi les plus élevées au plan national. Elle a fléchi de deux points entre 2016 et 2022, traduisant la baisse amorcée des agréments d'assistantes maternelles<sup>6</sup>.

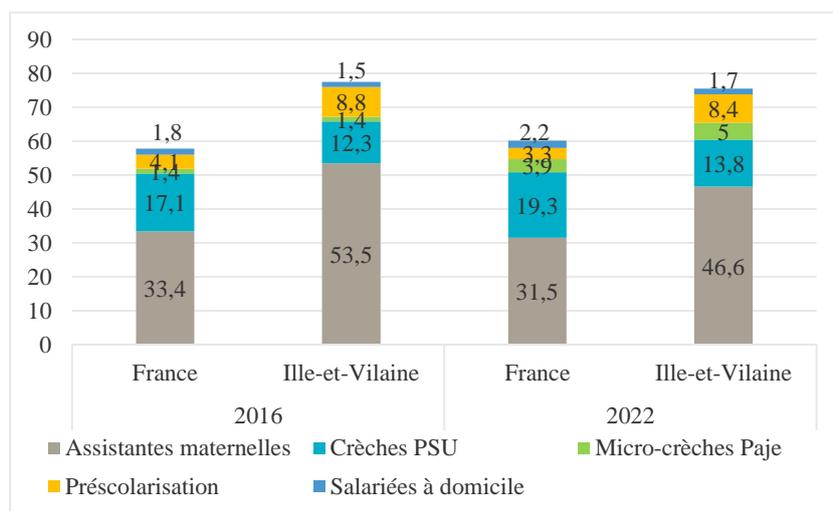
<sup>3</sup> 48 409 en 2019, soit un taux de 4,46 % de la population comme au plan national.

<sup>4</sup> 42,3 %, contre 38,9 % au niveau national pour deux enfants, 15,8 % contre 13,4 % au niveau national pour trois enfants.

<sup>5</sup> Elle était de 10,5 % en 2018.

<sup>6</sup> Le nombre d'agréments est passé de 9 355 en 2015 à 7 409 en 2020 et le taux de couverture en assistantes maternelles de 53,5 pour 100 enfants en 2016 à 46,6 en 2022.

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



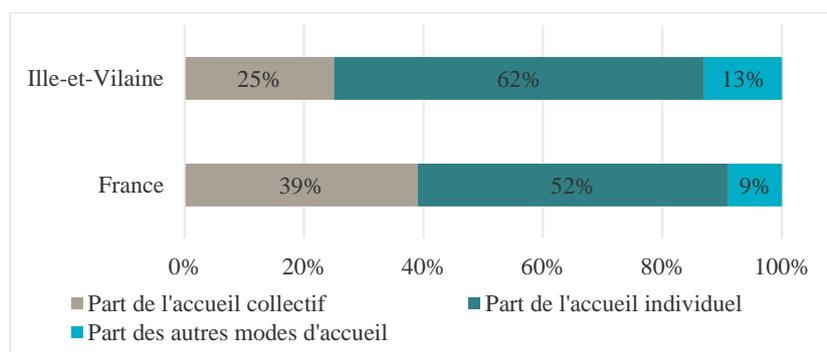
Note : selon l'Onape, le nombre d'enfants de moins de trois ans a baissé de 5,3 % entre 2016 et 2022 (contre une baisse de 8,5 % au niveau national)

Champ : France hors Mayotte

Sources : Cnaf, Onape, MENJS DEPP, Pajemploi

L'accueil individuel représente 64 % de l'offre, soit 15 points de plus qu'au niveau national. Les besoins de remplacements pour maintenir le niveau actuel de l'offre sont estimés à 3 300 assistantes maternelles et gardes d'enfants à domicile d'ici 2030.

**Graphique n° 3 : parts comparées des modes d'accueil en France et en Ille-et-Vilaine en 2022**



Source : données CAF

La part de l'accueil collectif, très inférieure à la moyenne nationale, a augmenté de 18 % entre 2017 et 2022<sup>7</sup>. Elle est tirée par la forte progression de l'offre privée, notamment les « micro-crèches Paje », qui représentent 61 % des ouvertures de places depuis 2018. En 2022, 53 % des structures d'accueil étaient privées à but lucratif<sup>8</sup>.

Un quart des enfants de deux ans est préscolarisé (10 % au niveau national), avec un rôle important de l'école privée, qui accueille 40 % des enfants tous âges confondus en Bretagne. La préscolarisation en zone d'éducation prioritaire est une priorité du schéma enfance-famille du département.

Ces données recouvrent toutefois des dynamiques locales contrastées. En effet, le nombre de naissances, la part des 0-3 ans, les taux de chômage et de pauvreté sont très différents selon les territoires<sup>9</sup>. En matière d'offre d'accueil du jeune enfant, certains territoires ruraux apparaissent comme des « zones blanches », dans le sud-ouest et le nord-est du département, et la tension s'avère de plus en plus forte au sein de la métropole rennaise.

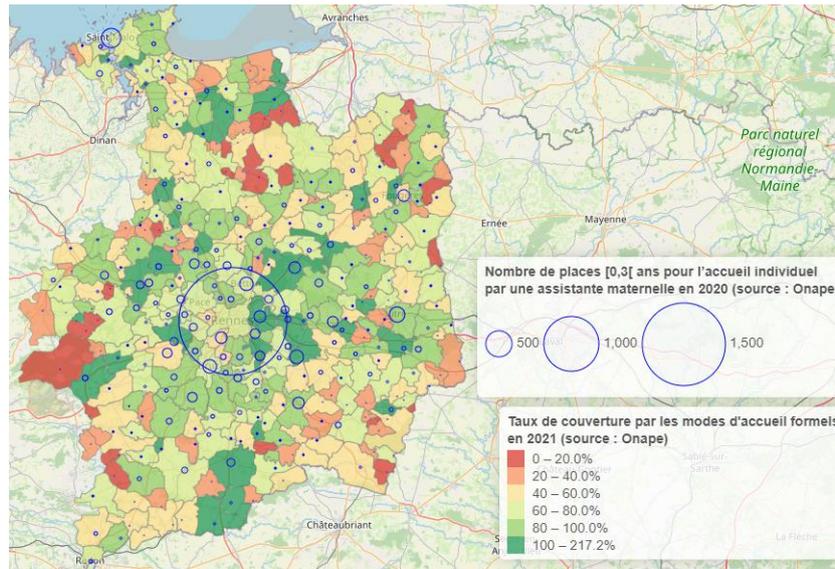
---

<sup>7</sup> 227 structures collectives offrant 5 387 places en 2018 et 301 structures offrant 6 353 places en 2022.

<sup>8</sup> 28 % sont sous statut public et 19 % sous statut associatif ; la part des crèches financées par la prestation de service unique en portage associatif a diminué, passant de 38,6 % en 2018 à 31,3 % en 2022.

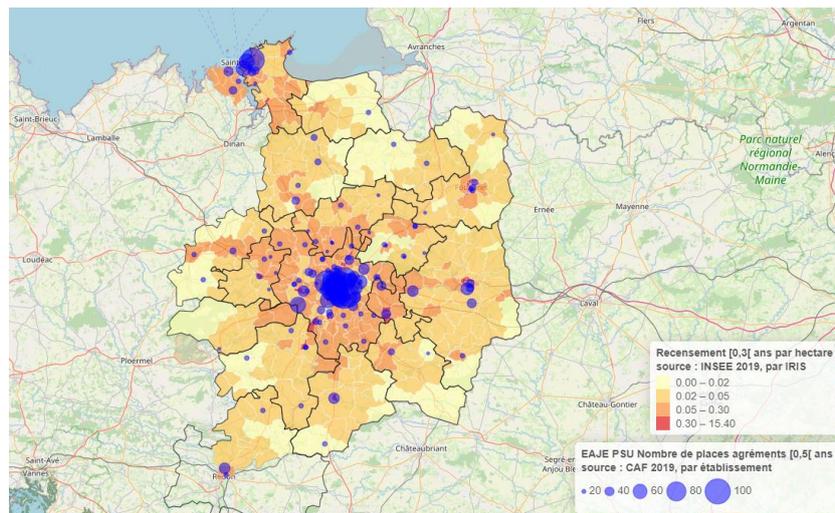
<sup>9</sup> 46 % des naissances en 2021 concernent Rennes Métropole ; sur les 10 dernières années, l'augmentation de la population des 0-3 ans n'a concerné que Rennes Métropole (11,2 %) et la communauté de communes Pays de Châteaugiron Communauté (4,2 %) ; au niveau départemental, 18 à 21 % des enfants sont issus de familles pauvres, mais ce niveau atteint 30,4 % à Rennes.

**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 : Caf et Onape

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



Sources : Caf et Insee

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

Réalisé en décembre 2022 avec l'appui d'un cabinet extérieur, le diagnostic est complet et assorti de nombreuses cartes. Toutefois, l'analyse, réalisée sur la base du taux théorique de couverture des besoins en modes d'accueil, présente un biais du fait des décalages constatés, parfois de plus de 30 %, entre le taux théorique et le taux effectif de places chez les assistantes maternelles<sup>10</sup>. Ce biais masque la situation réelle de certains territoires.

En outre, la présentation des données à l'échelle des intercommunalités n'est pas partout cohérente avec la réalité de l'organisation des compétences en matière de petite enfance. La situation du territoire métropolitain de Rennes, qui a fait l'objet de 16 conventions territoriales globales, aurait justifié une analyse plus fine.

Les travaux du comité départemental des services aux familles sont conduits dans le cadre de collèges thématiques, dont l'un porte sur la petite enfance. Un conseil des financeurs, à la composition plus restreinte, décide des moyens.

Les acteurs ont salué l'intérêt de ce lieu d'échanges mais aussi les difficultés à mobiliser dans la durée et à assurer le caractère opérationnel des orientations et de leur financement.

À l'automne 2023, une feuille de route a été validée autour de quatre axes : valoriser et reconnaître les métiers de la petite enfance ; informer et accompagner les familles dans l'offre de service par les relais petite enfance et d'autres canaux de communication ; renforcer l'accessibilité de l'offre en direction des enfants handicapés, pour l'accueil en horaires atypiques et à travers des maisons d'assistantes maternelles ; renforcer la prévention.

Un nombre important d'actions relève du domaine de la communication, de la connaissance mutuelle entre acteurs ou s'adresse aux familles. Aucune action ne semble de nature à influencer sur la structure de l'offre en Ille-et-Vilaine.

---

<sup>10</sup> Selon la CAF, en 2021, sur 2 238 places d'accueil chez les assistantes maternelles agréées à Rennes, 68 % étaient effectivement occupées et donnaient lieu au versement du complément du mode de garde. Hors ville de Rennes, sur le territoire de la métropole, 71 % des places seraient occupées.

## **Chapitre II**

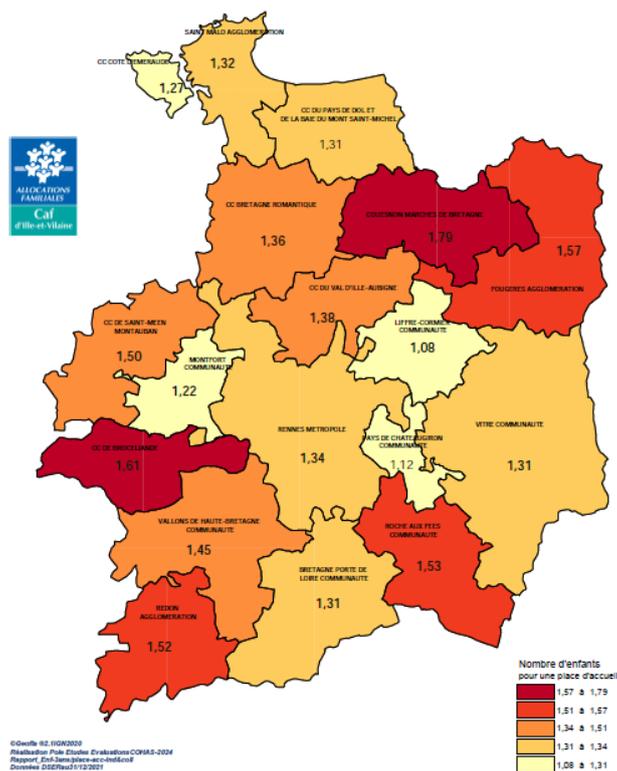
# **Des politiques d'accueil du jeune enfant permettant la création d'une offre adaptée, de qualité mais mal équilibrée entre les territoires**

L'offre, généralement de qualité et d'un bon niveau quantitatif, est fragilisée par les difficultés de recrutement de professionnels de la petite enfance dans les structures d'accueil individuel et collectif.

### **I - Des enjeux de gouvernance de l'offre et de coordination des stratégies territoriales**

Le bon taux global de couverture des besoins d'accueil du jeune enfant dans le département recouvre des situations locales contrastées.

### Carte n° 3 : nombre d'enfants de moins de trois ans pour une place en accueil collectif et individuel par intercommunalité



Source : schéma départemental des services aux familles

Les stratégies territoriales paraissent essentielles pour cibler les actions et réduire les disparités de l'offre.

## A - Une articulation insuffisante de la politique de la petite enfance avec les politiques d'urbanisme et d'aménagement

Le département connaît des évolutions fortes notamment avec l'augmentation de la population de la métropole rennaise de près de 30 000 habitants entre 2014 et 2021. L'habitat se diffuse en première et deuxième couronne, sans que l'offre de services à la population se développe au même rythme.

Ce décalage concerne aussi des zones rurales ou littorales. Certains territoires mènent des actions volontaristes en matière d'urbanisme pour accueillir des jeunes ménages, sans intégrer les besoins d'accueil du jeune enfant dès l'origine des projets. D'autres ont vu, à la suite de la crise sanitaire, arriver de nouvelles familles attirées par les prix du foncier.

## **B - Des outils de planification de l'offre d'accueil du jeune enfant à mieux articuler**

La portée du schéma départemental des services aux familles et son articulation avec les démarches menées dans les territoires, notamment à travers les conventions territoriales globales<sup>11</sup>, paraissent peu claires pour les acteurs. Signées par la CAF avec des communes ou des intercommunalités, ces conventions ont pour objectif d'élaborer un projet de territoire pour le maintien et le développement des services aux familles, notamment de petite enfance. Les projets de territoire s'appuient sur un diagnostic partagé, pour définir les priorités et les moyens mis en œuvre.

Cette démarche est perçue favorablement, car elle permet d'améliorer la connaissance des modalités d'intervention de la caisse d'allocations familiales par les élus. Cependant, elle ne produit pleinement ses effets que lorsque les élus l'intègrent à leur projet de développement territorial. Or, la convention territoriale globale n'a aucun effet prescriptif. En outre, elle n'est pas un dispositif financier : si elle ouvre droit à différents types de financement, certains des engagements de la CAF sont dépendants de l'annualité budgétaire ou d'arbitrages nationaux, ce qui n'est pas sécurisant pour les collectivités.

Compte tenu des dates d'élaboration des conventions territoriales globales, parfois antérieures à la convention d'objectifs et de gestion de la Cnaf pour 2023-2027, des territoires ont dû procéder à des adaptations rétroactives des plans de financement. Le décalage entre le calendrier des conventions territoriales et celui des mandats locaux est également relevé. La démarche peut ainsi se trouver menacée par le renouvellement des élus.

---

<sup>11</sup> Fin 2023, 37 conventions territoriales globales avaient été conclues en Ile-et-Vilaine entre la caisse d'allocations familiales et les collectivités locales, dont 16 dans la métropole rennaise et cinq dans l'agglomération de Vitré. Hors de ces deux cas, les conventions ont été conclues à l'échelle des intercommunalités.

## **C - Un rôle indispensable du bloc communal et une forte montée en puissance des intercommunalités hors de Rennes Métropole**

De nombreux élus sont fortement sensibilisés aux enjeux de la petite enfance, mais cette politique leur paraît complexe. Le souhait d'une plus large information des élus sur le schéma départemental des services aux familles est exprimé, ainsi qu'un besoin d'appui en ingénierie.

Hors du territoire de Rennes Métropole, les 17 autres intercommunalités ont été dotées de compétences plus ou moins étendues dans le domaine de la petite enfance<sup>12</sup> et certaines ont élaboré un schéma petite enfance. 12 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) gèrent des structures d'accueil. Plusieurs apportent des soutiens financiers à des structures tierces, dont une sous la forme d'un service d'intérêt économique général (SIEG)<sup>13</sup>.

L'expérience de trois intercommunalités<sup>14</sup> montre que leur politique de la petite enfance est structurée par une vision territoriale de l'offre et résulte d'une réflexion menée sur les modes de gestion, l'équilibre économique des structures, l'information des parents, les critères d'attribution des places, la formation des professionnels et la valorisation des métiers. Ces intercommunalités mobilisent des budgets significatifs et déploient leurs actions dans un dialogue constant avec les communes, parties prenantes au titre de leur foncier<sup>15</sup>.

L'intervention intercommunale intègre le service petite enfance dans un réseau territorial et forge des partenariats locaux, considérés comme nécessaires. Les élus des trois intercommunalités dialoguent avec tous les porteurs de projets, en visant un maillage territorial en complémentarité entre les opérateurs publics et privés, avec pour certains l'objectif d'un guichet unique informant les familles sur l'ensemble de l'offre disponible. Un rapprochement avec les acteurs économiques est aussi envisagé.

---

<sup>12</sup> Au moins des missions d'information des parents, de professionnalisation des assistantes maternelles, *via* les relais petite enfance, mais aussi des services plus larges d'orientation en matière d'offre de garde ou des services d'appui à la parentalité de type « lieux d'accueil enfants-parents ».

<sup>13</sup> À la suite de difficultés rencontrées par une structure en 2013, l'intercommunalité a mis en place un service d'intérêt économique et général : le prestataire perçoit une « juste rémunération » selon des modalités de versement qui sécurisent son fonctionnement et sa trésorerie ; un objectif de taux minimum d'occupation de 80 % lui est assigné.

<sup>14</sup> Communautés de communes de la Roche-aux-Fées, du Pays de Chateaugiron, de la Côte d'Émeraude.

<sup>15</sup> La communauté de communes de la Côte d'Émeraude, territoire favorisé mais comptant aussi des populations fragiles, est confrontée à un coût élevé du foncier ; la commune de Dinard lui a récemment cédé pour 1 € un terrain estimé à 600 000 €, afin d'y installer une crèche de 40 places.

## **D - Une compétence non intercommunale sur le territoire de Rennes métropole**

La métropole de Rennes ne détient pas la compétence petite enfance. La situation du territoire est hétérogène, entre une politique très structurée dans la ville-centre, et la variété des caractéristiques (périurbaines, urbaines, rurales) et des modes d'interventions des autres communes. Il n'existe pas de réflexion partagée sur la politique d'accueil du jeune enfant à l'échelle de la métropole, une éventuelle harmonisation étant jugée très lourde à mener par les acteurs politiques.

La ville de Rennes a une longue tradition de gestion en régie d'équipements de la petite enfance de grande taille<sup>16</sup> et s'appuie sur un réseau associatif dynamique. Elle dispose d'une offre d'accueil collectif importante<sup>17</sup> : 50 % des places sont municipales, ce taux étant porté à 68 % en y ajoutant les places soutenues par la commune dans le réseau associatif. Elle vise la création de 350 berceaux durant le mandat municipal 2020-2026. 176 avaient été créés fin 2023.

Un relais petite enfance, compétent sur l'ensemble du territoire communal, a été mis en place en partenariat avec la CAF. Il organise des permanences et des réunions d'information dans tous les quartiers. Il fait également office de guichet unique d'attribution des places dans les crèches collectives ou familiales. Les demandes sont examinées par une commission présidée par l' élu délégué. Les attributions tiennent compte des places disponibles, de l'âge de l'enfant, de la date d'entrée souhaitée, du rythme d'accueil demandé, de la situation de la famille.

Les maires des communes de première et deuxième couronne, qui accueillent de nouvelles populations, se trouvent en première ligne face aux difficultés d'accès aux modes de garde, sans nécessairement être familiers de cette politique. Les coopérations entre communes voisines ne sont pas aisées et ne peuvent se traduire en investissements communs.

---

<sup>16</sup> La commune gère 18 crèches. Elle a inauguré en 2022 la crèche Simone Veil, dans le nouveau quartier de la Courrouze, qui dispose de 64 places.

<sup>17</sup> 29,7 places d'accueil régulier en crèches pour 100 enfants de moins de trois ans, contre 20,9 au niveau national.

## **E - Un rôle actif du département**

Le département est considéré comme impliqué mais, selon certains acteurs, il a longtemps privilégié les aspects règlementaires plutôt que ceux liés à l'attractivité des métiers.

Il entend aujourd'hui<sup>18</sup> participer à la mise en œuvre de plusieurs actions du schéma départemental des services aux familles, comme la valorisation des métiers, en particulier celui d'assistante maternelle, la pérennisation des maisons d'assistantes maternelles, l'accessibilité de l'offre d'accueil. Il souhaite également développer un rôle de conseil et d'accompagnement des professionnels de la petite enfance et des collectivités locales dans leurs projets de création de places d'accueil. Lors de l'instruction des demandes d'agrément de crèches, la protection maternelle et infantile oriente les porteurs de projet vers les communes d'implantation pour un échange préalable. Il n'existe pas d'autre coordination entre les différents échelons territoriaux pour réguler l'offre d'accueil.

## **II - Une forte diminution du nombre d'assistantes maternelles et des difficultés de recrutements**

### **A - Une baisse jugée inéluctable du nombre d'assistantes maternelles malgré les mesures d'accompagnement**

En Ile-et-Vilaine, 49 % des assistantes maternelles devraient partir à la retraite entre 2023 et 2030. La diminution du nombre d'agrément, passé de 11 000 à 3 500 en quelques années, s'est accélérée depuis la crise sanitaire, avec des abandons du métier avant la retraite et des démarches d'installation plus volatiles.

Le métier souffre d'un manque d'attractivité pour diverses raisons : isolement, relations complexes avec les parents du fait de divergences croissantes en matière éducative ou alimentaire, ou de conflits sur le plan juridique ou financier (retards de paiement), difficultés accrues à accéder à un logement suffisamment spacieux. Il exige une motivation personnelle forte, alors qu'il est parfois perçu comme une solution de repli en fonction du marché de l'emploi, ce qui nuit à la pérennité des engagements.

---

<sup>18</sup> Il a élaboré un schéma enfance-famille pour la période 2022-2025.

L'action des relais petite enfance portés par les collectivités locales ou des associations, est jugée favorablement, même s'ils ne sont pas accessibles partout. Par ailleurs, ils ne sont pas investis d'une mission d'assistance juridique face aux difficultés rencontrées dans les relations contractuelles entre les parents et les assistantes maternelles.

Les maisons d'assistantes maternelles peuvent apporter une solution à ces difficultés, au regard de l'appétence des parents pour ce cadre collectif jugé plus sécurisant et du souhait des assistantes maternelles de séparer activité professionnelle et lieu de vie. Elles ont connu un fort développement depuis 2017, passant de 20 à 94 en 2023.

Elles présentent toutefois certaines fragilités et se heurtent à des freins : lenteur du montage des projets, difficultés à trouver des locaux, en particulier en ville<sup>19</sup>, fragilité du modèle économique, risques de non pérennité du partenariat entre les assistantes maternelles.

La communauté de communes de Chateaugiron, au sud-est de Rennes, qui connaît un développement démographique important et compte 78 % de couples dont les deux parents travaillent, a constaté une perte d'un tiers de l'offre d'assistantes maternelles depuis six ans. Elle contribue à valoriser le métier (par des échanges et conférences, des actions avec les services de l'emploi, les lycées professionnels), facilite les projets de maisons d'assistantes maternelles (conseils techniques, identification de locaux auprès de bailleurs sociaux) et y conduit une médiation en cas de difficultés relationnelles.

La diminution de l'offre en accueil individuel produit plusieurs effets : hausse des salaires, qui se situent à un niveau élevé dans le département<sup>20</sup>, conditions parfois inadaptées aux besoins des familles (horaires, temps partiel le mercredi, dates de congés). Cette baisse de l'accueil individuel entraîne une pression sur les crèches.

Face à ces difficultés, on constate un regain d'intérêt pour le modèle des crèches familiales, qui combine les avantages de l'accueil individuel à ceux de l'organisation collective. La commune de Rennes souhaite développer ce mode de garde<sup>21</sup>, qui a connu une forte diminution (jusqu'à 300 assistantes maternelles employées par la ville, contre 27 fin 2023).

---

<sup>19</sup> La ville de Rennes compte seulement huit maisons d'assistantes maternelles, du fait des difficultés d'accès à un local adapté.

<sup>20</sup> L'Ille-et-Vilaine est le département du quart nord-ouest de la France qui tire le plus vers le haut le salaire net moyen des assistantes maternelles, qui y atteint 3,74 € par heure, niveau supérieur à celui de la Loire-Atlantique.

<sup>21</sup> La commune est l'employeur des assistantes maternelles, qui perçoivent un salaire net mensuel de l'ordre de 2 200 €.

## **B - Des difficultés aiguës de recrutement mettant les politiques de ressources humaines sous tension**

Le constat est unanime d'une pénurie de professionnels de la petite enfance. Ces tensions ont désormais des effets concrets sur la capacité d'accueil des structures<sup>22</sup>. Des cas de concurrence entre structures pour les recrutements, y compris en sortie d'écoles, commencent à être perçus.

Les principales difficultés tiennent au manque de candidats, à la non pérennité des emplois, à la localisation des structures d'accueil (les coûts de déplacement domicile-travail sont un frein dans les structures rennaises). Viennent ensuite le lien formation-métier et les conditions de travail.

Les opérateurs importants adaptent leur politique de ressources humaines pour attirer et fidéliser les professionnels, mais la survie des structures isolées et fragiles est difficile. Certains établissements organisent des mutualisations, disposent de remplaçants ou constituent des viviers de recrutement, et diversifient les missions<sup>23</sup> pour éviter une usure professionnelle. Plusieurs structures font monter en compétence leurs salariés, par l'apprentissage ou la valorisation des acquis de l'expérience.

La tension est permanente entre la volonté d'accueillir des enfants et la nécessité de préserver la qualité de vie au travail des personnels. La ville de Rennes doit ainsi composer avec une forte culture du temps partiel parmi les agents des crèches, en raison de l'usure professionnelle et de la pyramide des âges.

Par ailleurs, les conditions d'exercice du métier de directeur de crèche se dégradent : isolement, poids des tâches administratives, pour répondre aux exigences de justification de la prestation de service unique à tarification horaire et pour assurer l'équilibre financier des établissements. *A contrario*, une association rennaise, qui gère plusieurs structures, évite cet isolement par des échanges de pratiques et un accompagnement adéquat. La ville de Rennes a mis en place des formations en ingénierie financière à destination des directeurs de crèche. L'intérêt d'un réseau des directeurs de crèche est souligné.

---

<sup>22</sup> En 2023, la ville de Rennes a ainsi dû geler 60 places en crèches, faute de personnel. Plusieurs autres acteurs, publics ou privés, signalent avoir dû adapter leurs horaires d'ouverture pour la même raison.

<sup>23</sup> Par exemple, une association rennaise combine pour ses professionnelles des missions en crèches et à domicile, ce qui peut convenir à de jeunes professionnelles qui résident en centre-ville. Elle réfléchit à se doter de vélos électriques pour faciliter le déplacement de ses personnels à Rennes.

## **C - Des besoins de formation qui appellent une action régionale renforcée**

Le besoin de formation dans le domaine de la petite enfance est ressorti en 2022 lors de la préparation du nouveau schéma des formations sanitaires et sociales régional et du nouveau contrat breton pour la formation, l'orientation et l'évolution professionnelles. Aussi, des places supplémentaires de formations d'auxiliaires de puériculture (40 places) et de puéricultrices ont été ouvertes par la région. Le sujet des assistantes maternelles a également été mis au jour, mais reste non traité.

Une approche globale de la région est souhaitée par nombre d'opérateurs afin d'aboutir à une stratégie de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, comme cela a été fait pour l'accompagnement à domicile des personnes âgées et handicapées. Une promotion forte des métiers auprès des élèves de collège est également nécessaire.

## **D - Une vigilance en matière de qualité de l'accueil**

Aucun impact notable des difficultés de recrutement sur la qualité n'est évoqué. Néanmoins, plusieurs acteurs regrettent l'abaissement des niveaux de qualification requis pour les recrutements en crèches.

Pour soutenir la qualité, le département apporte un conseil en ingénierie aux porteurs de projets en amont de leur démarche, en relevant qu'ils sont de plus en plus nombreux à n'avoir aucune expérience du secteur de la petite enfance. L'objectif est d'inscrire les initiatives dans le respect de la charte nationale pour l'accueil du jeune enfant.

Les services de la protection maternelle et infantile, réputés pour leur niveau d'exigence, soulignent que les décisions relatives aux agréments sont en général partagées par les représentants des professionnels.

Le département reçoit peu de signalements concernant des crèches (cinq en 2022, sept en 2023). Une première fermeture de crèche sur décision du préfet est intervenue à l'été 2023<sup>24</sup>. Chaque année, 80 à 90 signalements concernent les assistantes maternelles. Le département augmente le nombre de ses contrôles sur place et retire des agréments (10 en 2022, 4 en 2023). En cas de difficultés repérées, il mène une action préventive, avec un accompagnement sur six mois. Ses actions de professionnalisation sont soutenues : formation initiale et continue, organisation d'un salon des assistantes maternelles en 2023.

---

<sup>24</sup> Micro-crèche rennaise ayant fait l'objet d'une fermeture définitive après dix mois d'activité.



## **Chapitre III**

# **Un accueil formel ne permettant pas toujours de concilier vie professionnelle et vie familiale**

Dans le contexte de quasi-plein emploi en Ille-et-Vilaine, les difficultés de garde d'enfants des salariés s'accroissent, notamment après un congé maternité ou parental. Les entreprises considèrent que les services publics d'accueil sont insuffisamment tournés vers les besoins des salariés.

### **I - Des besoins d'accueil en horaires atypiques peu objectivés, auxquels répondent quelques initiatives**

Des réflexions sur l'organisation du travail au sein de certaines branches professionnelles ont conduit à une réduction des horaires atypiques, par exemple dans le secteur du nettoyage.

Le besoin d'accueil en horaires atypiques reste fréquemment évoqué, mais peu quantifié. Cette demande est souvent volatile, entre son expression initiale et sa concrétisation, les parents recherchant d'autres solutions. Des besoins demeurent pour certains secteurs<sup>25</sup> ou professions, en particulier quand elles sont exercées par des parents isolés. Depuis la crise sanitaire<sup>26</sup>, le nombre de demandes exprimées pour le soir a diminué.

---

<sup>25</sup> Commerce, industries agro-alimentaires, restauration.

<sup>26</sup> Développement du télétravail, changements de poste, réorganisations familiales.

Plusieurs services existent dans le département. Une association rennaise a mis en place un service d'interventions à domicile ; son déficit est compensé par les excédents des autres modes de garde de l'association. Un groupe mutualiste propose un service « clé en mains » d'intermédiation entre les parents salariés, les entreprises<sup>27</sup> qui les emploient et les assistantes maternelles ou gardes à domicile, pour une garde pouvant aller jusqu'aux 12 ans de l'enfant. Le dispositif est fragile sur le plan financier, l'employeur n'ayant pas d'incitation à recourir à ce système, contrairement au crédit d'impôt famille accordé pour les réservations de places en crèches par les entreprises. En zone rurale, une intercommunalité souhaite expérimenter des plages horaires d'accueil larges par des assistantes maternelles<sup>28</sup>.

## **II - Un investissement inégal des entreprises**

Le mode principal d'intervention des entreprises reste la réservation de places dans des établissements. Un fort cloisonnement entre le monde de la petite enfance et celui de l'entreprise est constaté.

Cependant, une expérience réussie a été relevée à Saint-Malo, où une crèche inter-entreprises a été créée à l'initiative d'un groupe ayant des activités de thermalisme, hôtellerie et restauration, secteurs qui induisent un accueil en horaires atypiques et dont les salariés sont à 70 % des femmes. Ce projet, mené en association avec six autres entreprises, a permis de créer une cinquantaine de places en structure multi-accueils, exploitées par des opérateurs privés et mutualisées entre les entreprises.

## **III - Un besoin d'articulation entre les parcours vers l'emploi et les services d'accueil du jeune enfant**

L'articulation temporelle entre l'accès à un mode de garde et l'entrée en formation ou en emploi reste compliquée.

---

<sup>27</sup> 25 employeurs ont adhéré en Bretagne et 200 familles sont accompagnées. Des professions libérales adhèrent également. En Ille-et-Vilaine, les employeurs sont majoritairement publics : préfecture pour les policiers, hôpitaux, service d'hospitalisation à domicile (HAD).

<sup>28</sup> Certaines seraient spécialisées sur les horaires tôt le matin et d'autres tard le soir, pour répondre aux besoins tout en respectant les amplitudes plafond du code du travail.

Les crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip) ont connu un fort développement. Jugées positivement sur le principe, elles se heurtent à des difficultés de mise en œuvre. La ville de Rennes<sup>29</sup> s'est retirée du dispositif en 2023, le jugeant plus rigide que la pratique antérieure de réservation de places de crèche pour les besoins urgents. Les acteurs manquent d'information en temps réel sur les places disponibles.

L'accueil des enfants est une priorité de la stratégie régionale de lutte contre la pauvreté et du programme départemental d'insertion. Cependant, l'accueil des publics vulnérables est mal pris en compte dans le financement des crèches par la prestation de service unique versée par la CAF, dont le montant dépend du nombre d'heures de fréquentation. Ce modèle pénalise les crèches qui accueillent des familles vulnérables, en raison de leur absentéisme plus fréquent.

---

<sup>29</sup> 37 % de familles avec enfants de moins de trois ans sont à bas revenus (2 275 familles), dont 45 % résident dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.



## Liste des abréviations

Avip.....	(Crèche) à vocation d'insertion professionnelle
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
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
Laep.....	Lieu d'accueil enfants parents
Onape .....	Observatoire national de la petite enfance
Paje.....	Prestation d'accueil du jeune enfant
PSU .....	Prestation de service unique



## **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 <sup>ème</sup> )	Très faible (93 <sup>ème</sup> )	Élevé (11 <sup>ème</sup> )	Moyen (41 <sup>ème</sup> )	Très élevé (2 <sup>ème</sup> )	Faible (78 <sup>ème</sup> )
Taux de couverture en assistantes maternelles	Très faible (94 <sup>ème</sup> )	Très faible (91 <sup>ème</sup> )	Moyen (43 <sup>ème</sup> )	Moyen (35 <sup>ème</sup> )	Très élevé (6 <sup>ème</sup> )	Faible (73 <sup>ème</sup> )
Taux de couverture en accueil collectif	Très élevé (2 <sup>ème</sup> )	Très élevé (8 <sup>ème</sup> )	Moyen (55 <sup>ème</sup> )	Moyen (56 <sup>ème</sup> )	Très faible (89 <sup>ème</sup> )	Moyen (37 <sup>ème</sup> )
Indicateur conjoncturel de fécondité	Moyen (61 <sup>ème</sup> )	Élevé (13 <sup>ème</sup> )	Faible (77 <sup>ème</sup> )	Moyen (61 <sup>ème</sup> )	Moyen (37 <sup>ème</sup> )	Moyen (59 <sup>ème</sup> )
Revenu disponible médian	Très élevé (1 <sup>er</sup> )	Moyen (38 <sup>ème</sup> )	Élevé (19 <sup>ème</sup> )	Faible (76 <sup>ème</sup> )	Moyen (41 <sup>ème</sup> )	Faible (72 <sup>ème</sup> )
Taux de chômage	Faible (86 <sup>ème</sup> )	Élevé (19 <sup>ème</sup> )	Faible (86 <sup>ème</sup> )	Faible (78 <sup>ème</sup> )	Faible (80 <sup>ème</sup> )	Élevé (20 <sup>ème</sup> )
Part de la population habitant hors d'une unité urbaine	Très faible	Très faible	Moyenne	Élevée	Moyenne	Moyenne

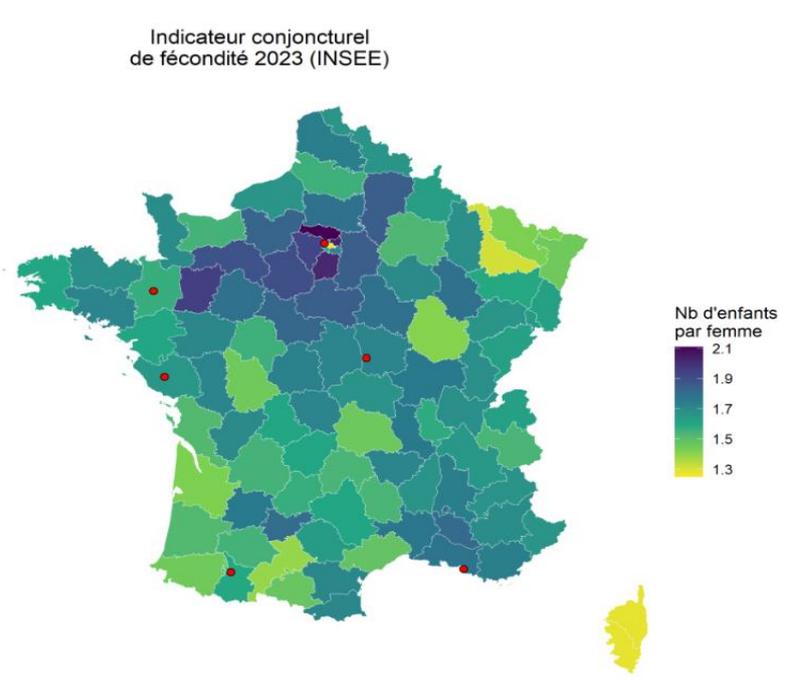
Sources : Insee, Onape, Drees

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 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 questions évaluatives.

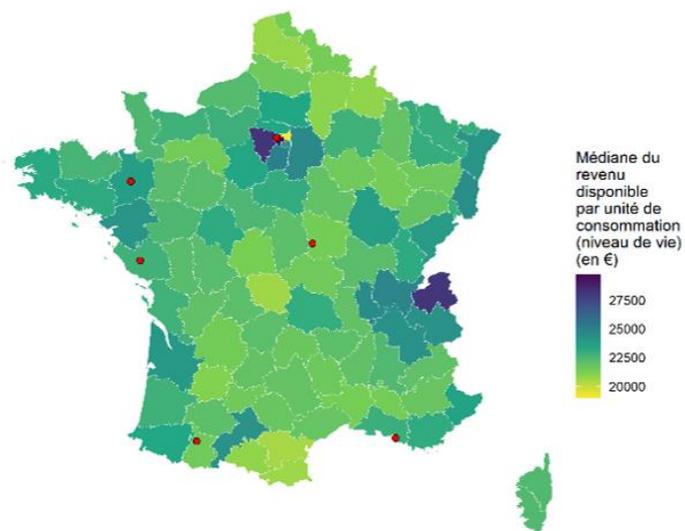
#### Carte n° 4 : taux de fécondité



Source : Cour des comptes d'après données Insee 2023

### Carte n° 5 : niveau de vie

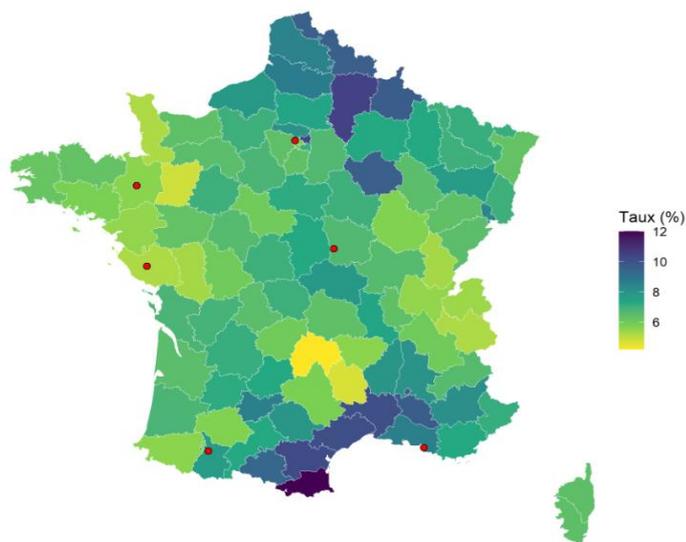
Revenu disponible 2021 (INSEE)



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

### Carte n° 6 : taux de chômage

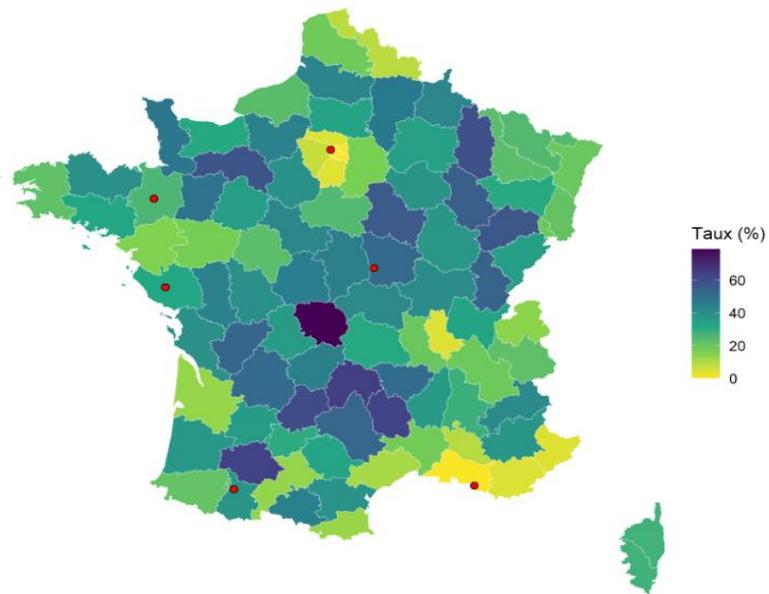
Taux de chômage 2023 (INSEE)



Source : Cour des comptes d'après données Insee 2023

### Carte n° 7 : ruralité

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



Source : Cour des comptes d'après données Insee 2021