

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Cahier territorial de la Nièvre

Évaluation de politique publique

Rapport public thématique

Décembre 2024

Sommaire

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 2022-2026	13
Chapitre II Une offre d'accueil importante, majoritairement individuelle mais mal équilibrée entre les territoires.....	15
I - Une offre globale élevée mais inégalement répartie sur le territoire et qui plafonne	15
II - Une compétence « petite enfance » exercée majoritairement par les intercommunalités avec un fonctionnement partenarial actif.....	17
III - Un accueil collectif fragilisé par des difficultés de recrutement.....	17
IV - De sérieuses difficultés de recrutement et un désintérêt pour la profession d'assistante maternelle.....	18
V - Des informations multiples sur les modes de garde, dont la diffusion mériterait d'être renforcée	21
Chapitre III Le financement public de la politique d'accueil du jeune enfant ne permet pas d'assurer une offre financièrement accessible à toutes les familles et pèse lourdement sur certaines collectivités.....	23
I - L'accessibilité financière de l'offre d'accueil pour les parents	23
II - La soutenabilité du financement des crèches par les collectivités territoriales.....	25
Chapitre IV Un accueil formel qui permet de concilier la vie professionnelle et la vie familiale pour la plupart des parents.....	27
I - Un besoin d'accueil en horaires atypiques partiellement satisfait mais restant à objectiver.....	27
II - Des dispositifs à vocation d'insertion professionnelle pour soutenir les familles éloignées de l'emploi	28
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 niveau élevé de l'offre d'accueil du jeune enfant dans la Nièvre, qui permet de couvrir 66,5% des besoins (soit 5,7 points au-dessus de la moyenne nationale), s'accompagne de fortes disparités territoriales.

Le manque d'offre doit donc être corrigé dans les zones identifiées comme prioritaires.

L'accueil individuel, prépondérant, connaît une forte érosion, en raison des départs à la retraite d'assistantes maternelles non remplacées, dans un contexte national de désaffection pour les métiers de la petite enfance. Les créations de places d'accueil collectif ne permettent pas de compenser l'érosion de l'accueil individuel.

Les opérateurs du secteur marchand y sont peu nombreux, en raison de la culture politique et historique du département ainsi que du potentiel financier limité des familles.

Pour permettre à l'accueil collectif de continuer à progresser, des réponses doivent être apportées aux difficultés de recrutement et le rapprochement entre lieux de formation des professionnels de la petite enfance et lieux d'exercice doit être recherché.

Pour relever ces défis, les acteurs institutionnels de la petite enfance peuvent s'appuyer sur le travail partenarial impulsé par la fédération des centres sociaux et sur les différents réseaux professionnels actifs dans le partage d'expériences, qui constituent un atout.

Chapitre I

État des lieux du département

Dans un département rural, où la baisse du nombre d'enfants de moins de trois ans est deux fois plus rapide qu'au niveau national depuis 2016, l'offre d'accueil reste élevée malgré le recul du nombre d'assistantes maternelles. La mise en œuvre du schéma départemental de services aux familles y contribue en partie.

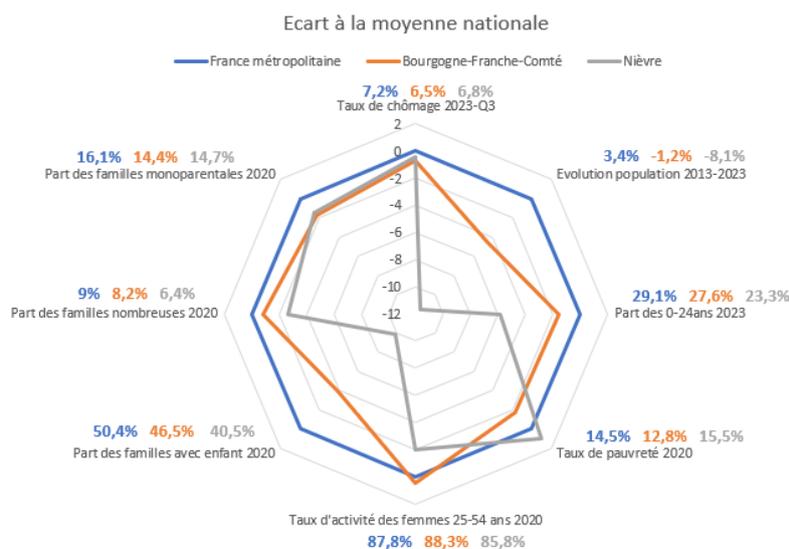
I - La situation socio-économique et de l'accueil du jeune enfant dans le département

Le département présente les caractéristiques suivantes :

- une population en baisse, notamment en raison d'un recul des naissances¹ ;
- une part faible des moins de 25 ans, qui représentent 23,3 % de la population du département, contre 29,1 % pour la France entière, et des familles nombreuses et monoparentales ;
- un taux de chômage légèrement inférieur au niveau national mais un taux de pauvreté élevé et un taux de dépendance aux prestations sociales de 16,3 %, contre 12,5 % en moyenne nationale ;
- un taux d'activité des femmes légèrement inférieur à la moyenne nationale (85,8 % contre 87,8 % pour la France entière).

¹ Selon l'Insee, moins de 200 000 habitants vivaient dans la Nièvre en 2021 ; 1 482 naissances y ont été dénombrées en 2022.

Graphique n° 1 : indicateurs socio-économiques du département de la Nièvre – écart à la moyenne



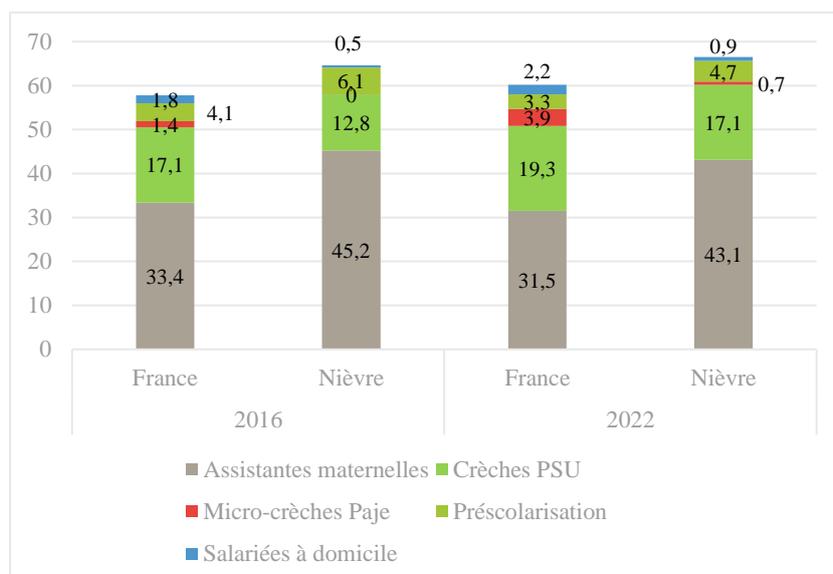
Source : données Insee, calculs Cour des comptes

Fin 2022, la Nièvre comptait 4 445 enfants âgés de moins de trois ans, un nombre en baisse de près de 3 % par an depuis 2013.

En 2022, le taux de couverture² du département de la Nièvre atteignait 66,5 % (ce qui le situait au 36^{ème} rang des départements français) contre 60,3 % à l'échelle nationale. Il est inférieur à la moyenne de la région Bourgogne-Franche-Comté. De fortes disparités sont observées à l'intérieur du département. Ainsi ce taux s'inscrivait dans une échelle de 48,5 % en 2020 pour la communauté de communes Tannay-Brinon-Corbigny à 76 % pour la communauté de communes Cœur de Loire.

² Le taux de couverture est la capacité théorique d'accueil formel (essentiellement dans une crèche ou par une assistante maternelle) des enfants de moins de trois ans rapporté au nombre d'enfants de moins de trois ans.

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 18,3 % entre 2016 et 2022 (contre une baisse de 8,5 % au niveau national)

Champ : France hors Mayotte.

Sources : Cnaf, Onape, MENJS DEPP, Pajemploi

À fin 2022, 915 assistantes maternelles étaient recensées par le département (pour 3 265 places), chiffre en baisse de 18 % en trois ans. 164 enfants étaient préscolarisés en 2022 contre 205 en 2020.

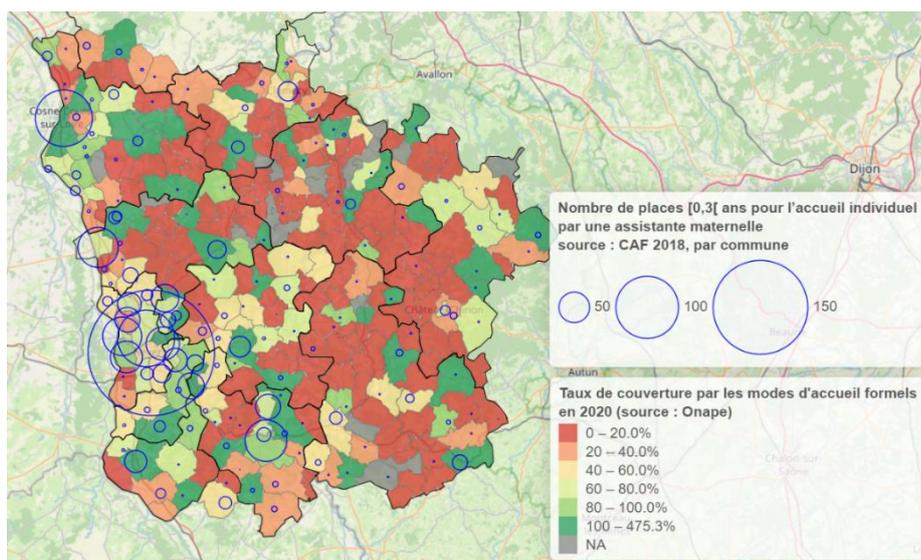
Début 2024, la Nièvre comptait sept maisons d'assistantes maternelles, ainsi que 30 relais petite enfance³ et quatre lieux d'accueil enfants-parents⁴.

D'ici fin 2025, trois crèches vont ouvrir : une crèche à horaires atypiques à l'hôpital de Nevers, une micro-crèche inclusive créée par l'Association départementale de parents et amis des personnes handicapées mentales (Adapei) à Nevers et une micro-crèche à Montsauche-les-Settons, soit 54 places. Deux crèches vont augmenter leur offre de 20 places.

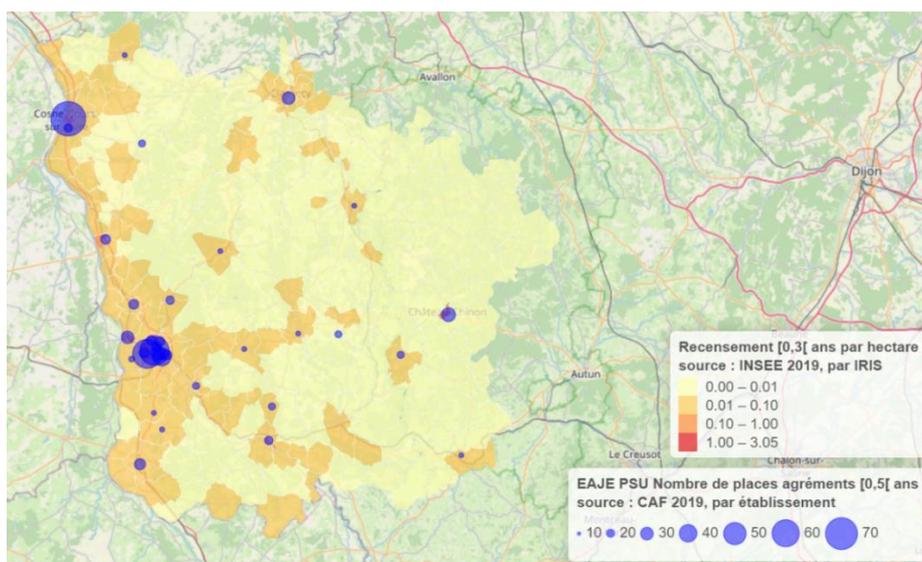
³ Source : carte interactive sur le site du conseil départemental de la Nièvre.

⁴ Les lieux d'accueil enfants-parents sont situés à Châtillon-en-Bazois, Fourchambault, Nevers et Varennes-Vauzelles.

**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 : Onape, CAF

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 2022-2026

Le schéma départemental des services aux familles (SDSF), arrêté le 29 juin 2022 pour la période 2022-2026, a fait suite à un premier schéma qui couvrait la période 2017-2021. Il inclut un axe petite enfance ainsi que deux autres volets (enfance et jeunesse). Les données du schéma sont principalement issues de la caisse d'allocations familiales.

L'élaboration du schéma a reposé sur une approche participative. La contribution de 70 partenaires institutionnels et acteurs différents du territoire, les avis de 1 200 familles de la Nièvre, recueillis par le canal d'une enquête en ligne, et les résultats d'entretiens qualitatifs conduits auprès de familles dans certaines situations spécifiques (familles monoparentales pour la petite enfance, parents d'adolescents pour l'enfance) ont été pris en compte. Par ailleurs, sept groupes de travail territoriaux ont été réunis à plusieurs reprises.

Le schéma mentionne les modes d'accueil privilégiés par les familles, dont le premier est l'accueil individuel, mais certaines informations manquent, telles la structuration de l'offre d'accueil, l'évolution du taux de couverture, l'état de l'offre actuelle ou encore le taux d'activité des parents.

Les enjeux sont rappelés : répondre à des besoins moins bien couverts, développer l'information à destination des familles sur l'offre, diversifier l'offre existante, associer les familles et accompagner la professionnalisation des acteurs de la petite enfance.

Le plan d'action est décliné en deux orientations stratégiques :

- améliorer l'accès à des offres diversifiées et adaptées (trois actions et huit fiches-actions) ;
- animer et outiller les acteurs du territoire pour garantir un meilleur accès du public concerné aux services (trois actions et quatre fiches-actions).

Le schéma prévoit d'accompagner les relais petite enfance. En réponse à la situation préoccupante de l'accueil individuel (une assistante maternelle sur quatre est âgée de plus de 60 ans), il prévoit de promouvoir le métier d'assistante maternelle dans chaque projet de relais petite enfance, de communiquer sur la création de maisons d'assistantes maternelles et de soutenir leur développement.

Le schéma départemental prévoit par ailleurs la mise en œuvre d'une « *formation socle* » (notamment sur la parentalité et le handicap) commune et régulière pour les professionnels de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse et exprime la volonté des acteurs de favoriser les passerelles entre les métiers. Il souhaite expérimenter un accueil en horaires atypiques et développer les crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip) au-delà de Nevers.

La gouvernance du schéma est assurée par le comité départemental des services aux familles, qui est chargé de définir, suivre et évaluer les orientations stratégiques. Il se réunit une fois par an. Il est appuyé par un comité de pilotage restreint, qui se réunit deux fois par an et, notamment, par un comité technique spécifique à la petite enfance. Ce dernier doit décliner le plan d'actions annuel, la CAF assurant son secrétariat (une réunion en 2022, puis trois réunions par an).

Chapitre II

Une offre d'accueil importante, majoritairement individuelle mais mal équilibrée entre les territoires

L'offre, certes élevée, est fragilisée par des difficultés de recrutement en accueil collectif et individuel. Elle s'appuie, cependant, sur une compétence « petite enfance » exercée par les intercommunalités en lien avec des associations actives et sur une information correcte des familles.

I - Une offre globale élevée mais inégalement répartie sur le territoire et qui plafonne

Plusieurs indicateurs (taux de couverture, densité des relais petite enfance⁵) attestent d'une forte offre d'accueil globale. Cependant, certaines demandes sont mal satisfaites, en raison principalement d'un taux de couverture variable selon les territoires et du départ non remplacé des assistantes maternelles. Cela conduit à éloigner les lieux d'accueil des domiciles des familles et entraîne des difficultés de mobilité.

⁵ Les taux d'accompagnement par les relais petite enfance sont élevés : 37 assistantes maternelles pour un ETP en relais petite enfance dans la Nièvre contre 70 au plan national.

L'est du département est moins couvert que l'ouest et de fortes disparités subsistent entre les territoires ruraux et les territoires urbains.

Le recours privilégié à l'accueil individuel s'explique par le souhait des parents de trouver un mode de garde au plus près de chez eux ou de leur lieu de travail. Or, dans certaines communes isolées, il n'y a pas d'assistantes maternelles, obligeant les familles à retenir un mode de garde éloigné de leur domicile. Cette situation, très marquée dans le sud Nivernais, conduit les parents à rechercher parfois une solution d'accueil dans les départements limitrophes. Ces difficultés posent la question des leviers à mobiliser pour faciliter les déplacements et soulignent l'importance d'implanter des lieux d'accueil à proximité des axes de circulation.

La flexibilité des horaires est *a priori* plus grande chez certaines assistantes maternelles que dans les structures d'accueil collectif. Cependant, les assistantes maternelles sont de moins en moins nombreuses à accepter de pratiquer des horaires atypiques. Globalement, les parents ayant recours à une assistante maternelle se disent satisfaits et les signalements (formels ou informels) sont rares.

La préscolarisation des enfants de moins de trois ans recule, comme au niveau national, un peu plus vite que les naissances.

Pour l'avenir, l'enjeu est, malgré le recul de la natalité, de maintenir le taux de couverture. La stagnation du nombre de places de crèche est en effet couplée à des départs à la retraite d'assistantes maternelles nombreux et non systématiquement remplacés. Les projets de création de nouvelles places d'accueil collectif apparaissent insuffisants pour compenser l'érosion de l'accueil individuel. Contrairement à d'autres territoires, il n'y a pas de dynamique de création de « micro-crèches Paje »⁶ (crèches privées à but lucratif).

L'objectif de créer 330 places d'accueil en crèche et chez les assistantes maternelles, en ligne avec un objectif national de créations de 100 000 places d'ici 2027, apparaît aux acteurs irréaliste du fait de la pénurie de personnel. La CAF vise la création de 47 places de crèches financées par la prestation de service unique entre 2023 et 2027.

⁶ 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.

II - Une compétence « petite enfance » exercée majoritairement par les intercommunalités avec un fonctionnement partenarial actif

Depuis 2017, la compétence petite enfance est majoritairement portée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Seuls trois des onze EPCI n'exercent pas cette compétence. Certaines collectivités ne sont pas elles-mêmes opérateurs, notamment au regard des conséquences financières d'un tel choix. Plusieurs EPCI, comme la communauté de communes Morvan Sommets et Grands Lacs, exercent la compétence par l'intermédiaire de centres sociaux dans le cadre de convention d'objectifs.

L'implication des centres sociaux, structures associatives, dans une offre globale de services aux familles (accueil de loisir, accueil périscolaire, accompagnement à la parentalité) et dans l'animation de la vie sociale est très marquée dans la Nièvre. Le rôle joué par la fédération des centres sociaux et les différents réseaux professionnels de la petite enfance actifs dans le partage d'expériences⁷, souvent épaulés par le département, la caisse d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole, illustre une dynamique partenariale très ancrée et saluée par tous les acteurs comme un atout.

Les structures d'accueil collectif entretiennent un partenariat actif avec le département, en particulier avec la direction de la parentalité et de l'enfance qui gère les services de la protection maternelle et infantile et qui dispose d'un maillage territorial permettant un suivi de proximité. Ces structures collectives entretiennent également des relations avec des partenaires proches, comme les hôpitaux voisins, pour la préparation des repas, dans une logique d'économies d'échelle.

III - Un accueil collectif fragilisé par des difficultés de recrutement

Les structures d'accueil collectif rencontrent des difficultés de recrutement, aussi bien pour le personnel de direction que pour les éducateurs de jeunes enfants et les auxiliaires de puériculture.

⁷ Réseaux des directrices de crèche, des directrices de relais petite enfance et réseau des maisons d'assistantes maternelles en voie de constitution.

L'éloignement des lieux de formation, situés à Dijon et à Beaune, explique une partie de ces difficultés. Un projet de formation au diplôme d'auxiliaire de puériculture dans le département, porté par la fédération des centres sociaux, n'a pas obtenu le soutien de la région. De manière générale, les acteurs regrettent que la priorité des politiques publiques territoriales en faveur de l'accompagnement du grand âge, au demeurant pertinente au regard de la démographie du territoire, se traduise par un sous-investissement des collectivités territoriales en faveur des jeunes enfants.

Les normes de 2021 sur l'obligation de personnels supplémentaires diplômés (par exemple, la nécessité d'une infirmière pour 0,20 équivalent temps plein dans les structures de plus de 25 places) s'ajoutent à ces difficultés.

Les deux seuls établissements privés présents dans la Nièvre font également face à des difficultés de recrutement. L'une des deux micro-crèches privées neversoises de 12 places est fermée « temporairement » depuis septembre 2022 en raison du départ non encore remplacé de trois salariés.

En termes de contrôle de la qualité, le petit nombre d'établissements permet à la protection maternelle et infantile d'assurer un contrôle avec une fréquence significative (tous des deux ans). Selon les gestionnaires des crèches, les contrôles opérés par la protection maternelle et infantile et par la CAF ainsi que le dialogue de gestion qui en résulte avec les structures sont l'occasion d'échanges constructifs sur la qualité de l'accueil, la prise en compte des besoins des familles et l'accompagnement des équipes de professionnels sur les projets d'établissement.

IV - De sérieuses difficultés de recrutement et un désintérêt pour la profession d'assistante maternelle

Le constat partagé est celui d'une érosion de l'attractivité du métier d'assistante maternelle, particulièrement préoccupante dans le contexte du département. Le vieillissement des assistantes maternelles conduira à des départs en retraite non compensés par des arrivées. L'importance de l'offre en accueil individuel, qui était une force du département, devient un facteur de fragilité. Les services de la protection maternelle et infantile en tiennent compte et font preuve d'une grande souplesse concernant l'âge de départ en retraite des assistantes maternelles dans la mesure où la réglementation n'impose pas de limite d'âge. Dès lors que le médecin délivre un certificat

médical attestant l'aptitude de l'assistante maternelle à continuer à exercer, celle-ci est autorisée à poursuivre son activité. Les personnes concernées continuent à exercer leur métier principalement pour des motifs de rémunération, mais souvent avec un agrément modifié par la diminution du nombre d'enfants gardés ou l'orientation vers l'accueil périscolaire.

La difficulté d'accès à la formation peut également freiner l'exercice de la profession. De plus, la participation à des formations dispensées en journée entraîne *de facto* une perte de rémunération et l'absence d'une assistante maternelle retenue par une formation peut créer des tensions avec les parents. L'indemnité versée ne compense pas la perte de rémunération, d'autant moins que les sites de formation sont éloignés des lieux de résidence. Des journées de formation pourraient être programmées le samedi, mais il est difficile de mobiliser les assistantes maternelles pendant leurs jours de repos.

Ainsi, en 2021, dans la Nièvre, 51 assistantes maternelles ont suivi une formation, contre 372 dans la Haute-Saône voisine. Ce différentiel s'expliquerait par une offre limitée de formation sur le territoire nivernais. La Nièvre devrait se doter d'un appareil de formation mieux réparti sur le territoire, l'offre de formation actuelle étant concentrée autour de Nevers et de Château-Chinon. En outre, les délais pour entamer une formation initiale atteignent parfois trois à six mois (alors que l'agrément n'est délivré que si la formation obligatoire a démarré), ce qui renforce la précarité des candidates, qui ne perçoivent pas toujours d'allocations chômage pendant cette période.

Le faible niveau de rémunération explique également le désintérêt pour la profession. Une assistante maternelle perçoit environ 400 € net par mois pour un enfant et doit donc accueillir au moins trois enfants pour percevoir une rémunération proche du niveau du Smic. Ceci explique que 68 % des assistantes maternelles gardent quatre enfants. Or, il peut être difficile dans certains villages de trouver suffisamment d'enfants à garder.

Les assistantes maternelles exerçant dans les zones rurales sont davantage confrontées à l'isolement. Cela les pénalise lorsqu'il s'agit d'effectuer des démarches numériques, toutes les assistantes n'étant pas équipées d'un ordinateur ou ne disposant pas des compétences nécessaires. Pour les assistantes maternelles, comme d'ailleurs pour l'ensemble des professionnels de la petite enfance, la question du bien-être et bien-vivre au travail est plus que jamais un enjeu fort d'attractivité du métier.

De l'avis des acteurs du territoire, le rôle d'accompagnement (information, conseil, formation, sociabilisation) est bien joué par les relais petite enfance. Toutefois, la mobilité peut, ici aussi, constituer un frein pour

les assistantes maternelles. Certaines rencontrent des difficultés lorsqu'il s'agit de transporter les enfants sur ces lieux d'activité ; une autorisation est nécessaire, mais elle est délivrée à condition que le véhicule soit adapté, ce qui n'est pas toujours le cas.

Afin de renforcer l'attractivité du métier, des initiatives ont été prises. Il s'agit principalement d'actions d'ampleur limitée (forums des métiers, journée d'information, qui a finalement peu mobilisé). Souvent, ces initiatives menées dans les milieux ruraux demandent beaucoup d'investissement pour des retombées minimales. Le niveau de rémunération est, selon les acteurs locaux, le principal levier d'attractivité des métiers de la petite enfance. Or, il ne dépend pas de ces acteurs.

Enfin, il semble être reconnu que les plaintes des parents sont souvent plus entendues que celles des assistantes maternelles.

Aussi, pour de nombreux acteurs, les maisons d'assistantes maternelles apparaissent comme un mode prometteur d'organisation de l'accueil individuel. À défaut de créer de nouvelles places d'accueil, elles consolident l'offre d'accueil individuel.

Les maisons d'assistantes maternelles présentent des avantages pour les parents comme pour les professionnels : lutter contre l'isolement des professionnels ; préserver le domicile de l'assistante maternelle pour sa vie personnelle ; concilier l'accueil individuel avec l'accueil collectif ; sociabiliser les enfants. Elles présentent une image plus professionnelle et plus rassurante pour les parents, qui ont une préférence générale pour l'accueil collectif.

Pourtant, les projets de maisons d'assistantes maternelles peinent à aboutir, en raison des coûts de création d'une structure, de la recherche de locaux adaptés, des difficultés administratives liées au montage juridique et à la dimension pédagogique du projet. La gestion quotidienne sans cadre hiérarchique ou normatif précis freine les professionnelles désireuses de s'associer. Ces obstacles expliquent que des projets échouent et que les maisons d'assistantes maternelles demeurent rares dans la Nièvre.

Face à ces difficultés, le département fournit un accompagnement à la création de maisons d'assistantes maternelles :

- un réseau des maisons d'assistantes maternelles, lieu d'information, d'échanges et de mise en commun des difficultés, a été créé en 2023. Fin 2023 une réunion d'information spécifique a porté sur la création de ces structures avec l'intervention de gestionnaires de maisons d'assistantes maternelles ;

- une éducatrice de jeune enfant assure, à mi-temps, le suivi et l'accompagnement des maisons d'assistantes maternelles. Elle aide notamment à rédiger le projet d'établissement et le règlement de fonctionnement.

Malgré les difficultés, ce cadre d'exercice collectif de l'accueil individuel est appelé à se développer. Dans cette perspective, les acteurs estiment que le contrôle de l'activité des maisons d'assistantes maternelles, aujourd'hui jugé insuffisant, devrait être mieux structuré.

V - Des informations multiples sur les modes de garde, dont la diffusion mériterait d'être renforcée

Afin de faciliter la communication vers les parents, les relais petite enfance doivent renforcer leur mission de guichet unique pourvoyeur d'informations fiables en continu sur les modes de garde disponibles et adaptés aux besoins des familles. Les relais petite enfance peuvent s'appuyer sur le site *monenfant.fr* mis en place par la Cnaf, afin de recenser et centraliser les noms, adresses et coordonnées des structures d'accueil et des assistantes maternelles du territoire. Ces dernières ont l'obligation de se référencer dans l'outil, de même qu'elles doivent communiquer aux services de la protection maternelle et infantile leur planning d'accueil. Même s'il a progressé (le ratio de 80 % des assistantes maternelles référencées est avancé), le référencement de l'offre d'accueil individuel reste incomplet dans *monenfant.fr*. Par ailleurs, plusieurs acteurs s'accordent sur la nécessité de faire évoluer l'outil de la caisse d'allocations familiales afin de le rendre plus ergonomique.

L'accès à l'information sur les dispositifs d'accueil du jeune enfant, notamment à l'attention des familles les plus éloignées des institutions, passe aussi par les structures de soutien à la parentalité. Selon la CAF et le département, les collectivités doivent collaborer pour développer les lieux de socialisation, de médiation familiale et les espaces de rencontres et pour donner davantage de visibilité à la politique de soutien à la parentalité, par exemple *via* un site internet qui centraliserait les informations.

Chapitre III

Le financement public de la politique d'accueil du jeune enfant ne permet pas d'assurer une offre financièrement accessible à toutes les familles et pèse lourdement sur certaines collectivités

La question de l'accessibilité financière de l'offre d'accueil est double. Pour les familles, c'est celle de la soutenabilité des tarifs pratiqués ; pour les collectivités territoriales, c'est celle de leur capacité à assumer le reste à charge du financement des crèches.

I - L'accessibilité financière de l'offre d'accueil pour les parents

Les crèches financées par la prestation de service unique (PSU) sont toujours financièrement plus attractives pour les familles, avec un tarif plancher de 0,38 € l'heure et un tarif horaire maximum de 3,04 € en 2023.

Même avec un tarif horaire moyen de 3,40 € par heure pour une assistante maternelle, relativement faible dans la Nièvre, l'accueil individuel se révèle souvent plus cher, même après prise en compte de l'aide financière que constitue le complément de libre choix du mode de garde. Il est privilégié pour des raisons non financières (flexibilité plus grande, proximité, insuffisance de places d'accueil collectif).

Malgré le niveau élevé des financements publics dont il bénéficie, l'accueil des jeunes enfants peut poser des problèmes financiers à certaines familles. La ville de Nevers est ainsi confrontée depuis peu à une hausse des impayés. Le centre communal d'action sociale de la ville et le département disposent de moyens financiers pour accompagner les familles en difficulté, mais ils restent peu sollicités.

Les crèches privées dont le modèle de financement repose sur la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) peuvent offrir une solution d'accueil complémentaire à celles des crèches financées par la prestation de service unique, mais elles ciblent des parents ayant la capacité de payer des tarifs horaires d'un niveau nettement supérieur à celui des tarifs pratiqués dans les crèches financées par la prestation de service unique. Cette offre d'accueil privée est très peu développée dans la Nièvre, du fait des niveaux de revenu des ménages, souvent faibles, du peu d'entreprises réservataires de berceaux et de la culture politique et historique du département, avec un maillage territorial dense en centres sociaux, gestionnaires d'équipements d'accueil des jeunes enfants.

En dehors du cadre habituel de l'accueil régulier des enfants, les gestionnaires de crèches et les financeurs réfléchissent au financement de places réservées à des familles en situation de précarité ayant besoin d'un répit d'une heure ou deux, d'un week-end, voire d'une soirée.

À condition d'être bien réfléchi et modulé en fonction de l'âge et du développement de l'enfant, l'accès à l'école maternelle à partir de deux ans peut constituer un mode d'accueil gratuit et donc attractif pour des familles en situation de précarité. C'est l'enjeu des classes passerelles, que l'Éducation nationale entend développer dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'accès de l'enfant à l'école avant trois ans peut être tentant pour des parents de communes rurales dont les écoles ont le plus souvent de petits effectifs ; cependant, aux yeux de la majorité des acteurs, il pâtit du faible taux d'encadrement des enfants.

II - La soutenabilité du financement des crèches par les collectivités territoriales

La prestation de service unique est calculée de telle sorte qu'avec les participations financières des familles, elle couvre 66 % du prix de revient de la crèche. Dans la Nièvre, les acteurs estiment que les financements de la branche famille (la prestation de service unique et les bonus) couvrent 70 % environ des coûts de fonctionnement⁸, les 30 % qui restent étant à la charge des collectivités locales.

Ce reste à charge peut se révéler dissuasif pour des communes ou communautés de communes aux capacités financières limitées. Les gestionnaires de centres sociaux de la Nièvre, chargés de nombreux services à côté de l'accueil du jeune enfant, mettent à cet égard en avant les économies d'échelle réalisées grâce à la mutualisation des frais de gestion.

D'autres contraintes, associées au mode de financement de la CAF, sont par ailleurs citées pour expliquer des arbitrages politiques des collectivités locales défavorables au développement de l'accueil du jeune enfant : le manque de visibilité sur les montants à percevoir au titre de la prestation de service unique, un cadrage réglementaire complexe et rigide ou encore des échéanciers de versement pesant sur la trésorerie des collectivités.

Le bonus « territoire » versé par la CAF compense, en principe, des inégalités territoriales au regard de la prise en charge financière d'une crèche, dans la mesure où il tient compte du potentiel financier des collectivités. Il a également l'avantage d'aplanir les difficultés de trésorerie avec un versement dès le premier trimestre de l'année. Malgré des moyens croissants (son enveloppe est en augmentation de 32 % dans la Nièvre dans le cadre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion) et une modulation plus forte annoncée, il ne constitue toujours pas une garantie de financement de l'offre d'accueil pour les collectivités locales les moins favorisées.

⁸ Dans le département, la CAF consacre environ 19,9 M€ (dépenses d'investissement et de fonctionnement) au financement de l'accueil du jeune enfant, dont 4,5 M€ au titre de la prestation de service unique. Avec l'augmentation de 6 % par an du montant du Fonds national d'action sociale de la branche famille prévu par la nouvelle convention d'objectifs et de gestion signée avec l'État, la CAF va disposer de moyens croissants en faveur de l'accueil du jeune enfant dans la Nièvre.

Les maisons d'assistantes maternelles représentent, pour les communes, une charge moindre que celle liée au fonctionnement d'une crèche. La CAF⁹ soutient l'installation de telles maisons, mais la charge de leur fonctionnement courant peut reposer sur les collectivités locales, par exemple quand elles sont incitées à mettre à disposition gracieusement des locaux municipaux, comme c'est le cas à Nevers. Ce soutien financier n'est pas à la portée de toutes les communes.

⁹ La CAF de la Nièvre dépasse l'aide nationale au démarrage de 1 000 € à chaque projet de maisons d'assistantes maternelles.

Chapitre IV

Un accueil formel qui permet de concilier la vie professionnelle et la vie familiale pour la plupart des parents

L'accueil en horaires atypiques ou pour des parents en insertion professionnelle progresse.

I - Un besoin d'accueil en horaires atypiques partiellement satisfait mais restant à objectiver

Les parents travaillant loin de leur domicile recherchent des modes de garde proches de leur lieu d'habitation. Dans la Nièvre, l'accueil individuel apparaît particulièrement adapté à cette demande.

Cependant, les horaires proposés par les assistantes maternelles sont souvent des horaires « classiques » (de 8 heures à 18 heures, certaines ne travaillant ni le mercredi ni le samedi), qui ne répondent pas aux besoins de tous les parents. À défaut d'incitation financière spécifique¹⁰, l'accueil individuel ne répond pas à des demandes d'accueil en horaires atypiques.

¹⁰ La CAF ne dispose pas actuellement de leviers pour adapter les horaires d'accueil à des besoins spécifiques.

S'agissant de l'adaptation des horaires à la demande des parents, le besoin d'une offre d'horaires atypiques reste, selon la CAF, à objectiver. En effet, peu de places sont occupées en créneaux horaires extrêmes lorsqu'ils sont mis en place par une crèche. Il serait utile de recenser les horaires des grands entreprises implantées sur le territoire et de développer un guichet unique pour aider les familles qui ne trouvent pas de solution du fait du caractère atypique de leurs horaires de travail.

Par ailleurs, la CAF travaille avec des associations pour offrir des prestations d'accueil à domicile pendant les créneaux de fermeture des crèches, à coût identique pour les familles (à Nevers et à La Charité-sur-Loire). Cependant le coût de ce dispositif, pris en charge par la CAF (20 € par heure pour un budget annuel de 100 000 €) ne permet pas de le déployer largement.

D'autres initiatives ont été expérimentées par les centres sociaux, comme la création d'un réseau de jeunes ayant été stagiaires dans des établissements d'accueil du jeune enfant et pouvant faire du *baby-sitting*.

II - Des dispositifs à vocation d'insertion professionnelle pour soutenir les familles éloignées de l'emploi

En application d'une convention conclue entre la ville de Nevers, la caisse d'allocations familiales et France Travail, des places à vocation d'insertion sociale (Avip : une à trois places selon la taille de la structure, portant à 12 places le nombre de places Avip à Nevers) sont réservées aux parents en recherche active d'emploi ou en formation dans la perspective d'une insertion dans l'emploi. Elles sont attribuées uniquement sur prescription des conseillers Pôle emploi.

Les acteurs soulignent que les places de type Avip sont de nature à permettre de mieux concilier recherche d'emploi, projet de professionnalisation et vie familiale. Leur essaimage, programmé par le schéma départemental des services aux familles, est en cours dans deux communautés de communes.

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
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
ETP.....	Équivalent temps plein
Fnas	Fonds national d'action sociale
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Laep.....	Lieu d'accueil enfants parents
MAM.....	Maison d'assistantes maternelles
MSA.....	Mutualité sociale agricole
Onape	Observatoire national de la petite enfance
Paje.....	Prestation d'accueil du jeune enfant
PIB	Produit intérieur brut
PMI	Protection maternelle et infantile
Prepare	Prestation partagée d'éducation de l'enfant
PSU	Prestation de service unique
RPE	Relais petite enfance
SDSF.....	Schéma départemental des services aux familles
Smic	Salaire minimum de croissance
SPPE	Service public de la petite enfance
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	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 (36 ^{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

Source : Insee, Onape, Drees

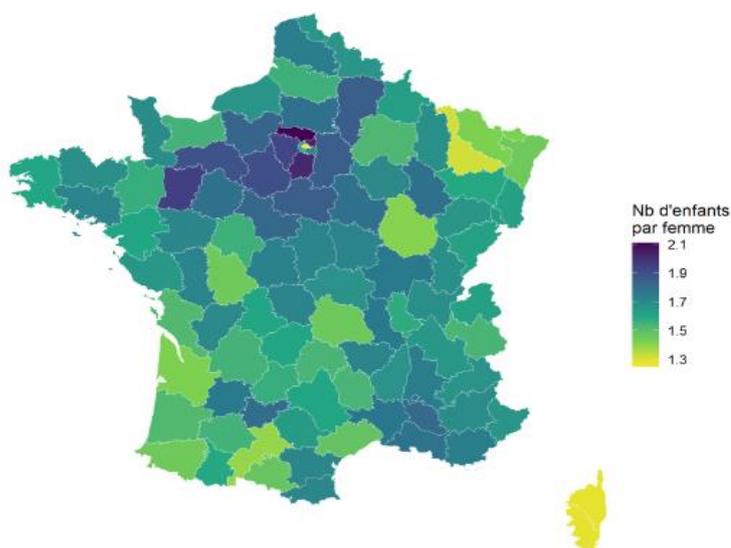
Dans chacun de ces territoires, une quinzaine d'entretiens préalables bilatéraux ont été réalisés avec les acteurs de la petite enfance : services de l'État, caisse d'allocations familiales, département, communes, groupements de communes, représentants des parents, employeurs, France Travail, centres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

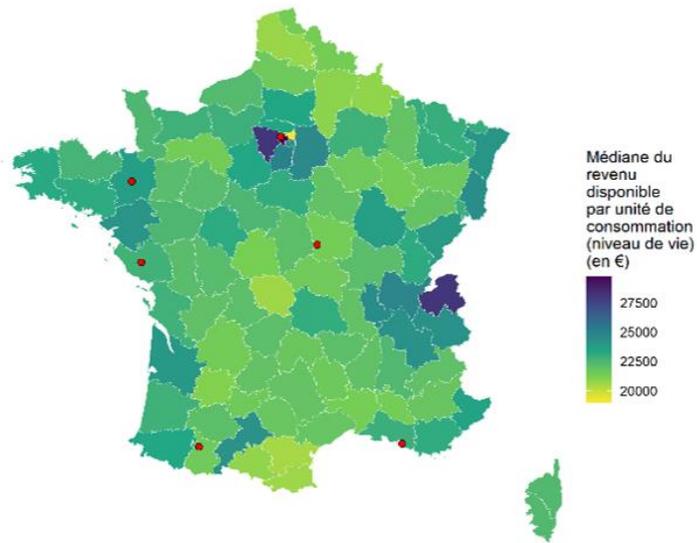
Indicateur conjoncturel
de fécondité 2023 (INSEE)



Source : Cour des comptes d'après données Insee 2023

Carte n° 4 : niveau de vie

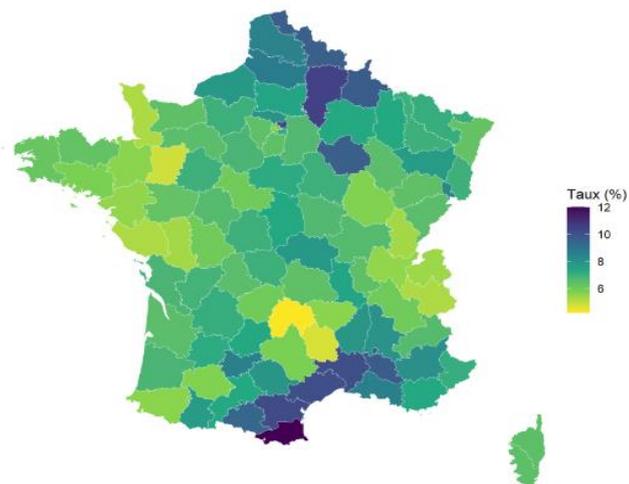
Revenu disponible 2021 (INSEE)



Source : Cour des comptes d'après données Insee 2021

Carte n° 5 : taux de chômage

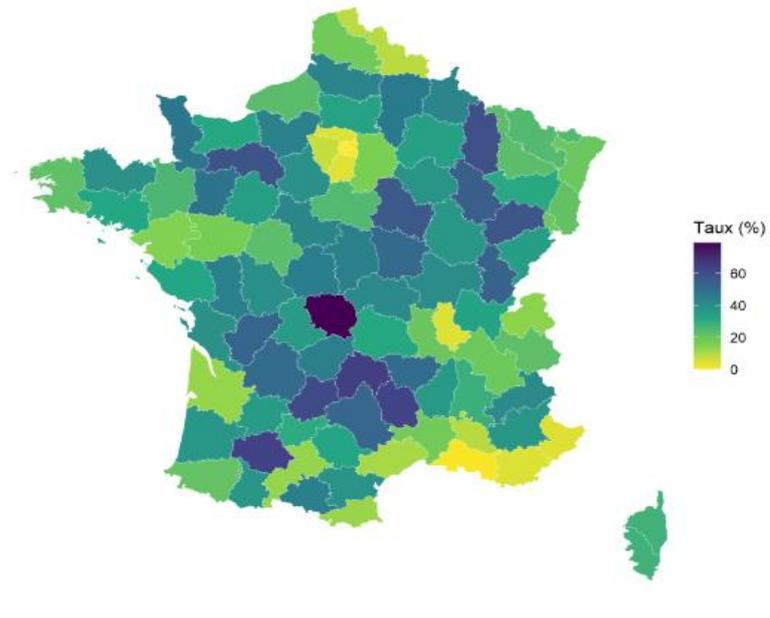
Taux de chômage 2023 (INSEE)



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