



# Politique d'accueil de la petite enfance : les besoins des familles



**ANALYSE ET PROPOSITIONS  
DE L'UNAF**

Janvier 2013

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
<b>1/ POUR UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE DÉVELOPPEMENT DES ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT (EAJE) .....</b>	<b>4</b>
A - Une augmentation des places d'accueil encore insuffisante pour les familles.....	4
B - Les disparités territoriales persistent .....	4
C - Une organisation territoriale qui manque d'efficacité .....	5
<b>2/ POUR UNE POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE UNIVERSELLE ET ACCESSIBLE À TOUTES LES FAMILLES .....</b>	<b>6</b>
A - Point sur les assistants maternels et le CMG (Complément mode de garde).....	6
<i>Le CMG connaît un véritable succès.....</i>	<i>6</i>
<i>Un faible recours des familles modestes aux assistants maternels .....</i>	<i>7</i>
B - Point sur les micro-crèches choisissant comme mode de financement la PAJE (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant).....	9
C - Point sur les EAJE (Etablissement d'Accueil du Jeune Enfant) et la PSU (Prestation de Service Unique).....	9
<i>La PSU (Prestation de service Unique) .....</i>	<i>9</i>
<b>3/ POUR LE LIBRE CHOIX DES FAMILLES, L'UNAF DÉFEND UNE RÉFORME NON CONTRAIGNANTE DU CONGE PARENTAL D'ÉDUCATION.....</b>	<b>10</b>
A - Point d'attention : CLCA (Complément Libre Choix d'Activité) et CPE (Congé Parental d'Education), de quoi parle-t-on ? .....	10
B - Le dispositif actuel satisfait une majorité de familles .....	11
C - Les conséquences du scénario « congé d'un an, partage obligatoire » .....	12
<b>4/ POUR UN REEQUILIBRAGE ENTRE ACCUEIL INDIVIDUEL ET COLLECTIF - VERS UN CONTINUUM DE QUALITÉ .....</b>	<b>14</b>
A - Un déséquilibre quantitatif entre accueils individuel et collectif .....	14
B - Des inégalités en termes de qualité entre les modes d'accueil .....	14
<i>Manque de professionnalisation des assistants maternels.....</i>	<i>14</i>
<i>Des MAM (Maisons d'Assistants Maternels) en recherche d'accompagnement.....</i>	<i>15</i>
<i>Un manque de professionnalisation des auxiliaires parentales .....</i>	<i>15</i>
<i>Une pénurie de professionnels qualifiés .....</i>	<i>15</i>
<b>5/ POUR UN RAPPORT ÉQUITABLE ENTRE LE SECTEUR ASSOCIATIF ET LE SECTEUR PRIVE À BUT LUCRATIF .....</b>	<b>16</b>
A - Le secteur associatif .....	16
B - Le secteur privé lucratif .....	16
<b>LISTE DES PROPOSITIONS DE L'UNAF .....</b>	<b>18</b>

# CONTRIBUTION DE L'UNAF À LA CONSULTATION MINISTÉRIELLE SUR LES SERVICES EN MATIÈRE DE PETITE ENFANCE

## INTRODUCTION

Dans le cadre de la consultation intitulée « Au tour des parents » lancée par la Ministre déléguée à la Famille sur l'accueil de la petite enfance et le soutien à la parentalité, l'UNAF a été sollicitée pour apporter une contribution.

Ce document est consacré spécifiquement à la question de l'accueil des jeunes enfants. Deux documents complémentaires ont été édités à la même occasion :

- ▶ Scolarisation des enfants de 2 à 3 ans : analyse et propositions de l'UNAF
- ▶ Soutien à la parentalité : analyse et propositions de l'UNAF

Les positions exprimées dans ces documents ont été validées par le Conseil d'administration de l'UNAF des 14 et 15 décembre 2012.

Notons qu'au-delà de cette consultation, la petite enfance est actuellement au cœur des préoccupations de différentes instances nationales :

- Le **Haut Conseil de la Famille (HCF)** a été saisi par la ministre afin de donner son avis sur la diversité de l'offre et sur les disparités d'accès en matière de service de la petite enfance.
- la Convention d'objectifs et de gestion de la **Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF)**, qui définit les orientations notamment en matière de petite enfance arrive à échéance. Une nouvelle convention doit être prochainement signée avec l'Etat.
- La **Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion** qui axe plusieurs de ces propositions sur la petite enfance.
- la **négociation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle** avec parmi les idées évoquées : la réduction de la durée du congé parental et/ou du versement du complément de libre choix d'activité (CLCA).

L'UNAF, consciente des enjeux actuels, sera particulièrement attentive aux choix opérés. Pour l'UNAF, 5 idées principales sont à promouvoir :

- 1. Les besoins en matière de petite enfance sont considérables et concernent l'ensemble du territoire**
- 2. La politique en matière d'accueil de la petite enfance doit rester universelle et permettre à toutes les familles d'accéder à un mode d'accueil**
- 3. Les parents doivent pouvoir exercer leur libre choix** notamment celui de suspendre leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants de 0 à 3 ans.
- 4. Les nouvelles orientations doivent viser un rééquilibrage entre accueil individuel et collectif** avec l'idée d'un continuum de qualité entre ces deux mondes encore trop souvent opposés.
- 5. Les rapports entre secteur associatif et secteur privé à but lucratif doivent être équitables.**

## 1/ POUR UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE DEVELOPPEMENT DES ETABLISSEMENT D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT (EAJE)

### A - Une augmentation des places d'accueil encore insuffisante pour les familles.

Malgré les efforts de programmation, les familles ne s'y retrouvent pas, dans la mesure où un nombre très important de places en école maternelle a été supprimé et annule une grande partie des créations de places. De plus, l'accroissement des solutions d'accueil a reposé, en premier lieu, sur l'optimisation des places actuelles. Un tel recours permet certes d'augmenter les capacités d'accueil, mais sur une période et sur un territoire limités (l'optimisation ne peut avoir lieu qu'une fois dans des structures déjà créées).

« Ainsi, sur trois ans (2008 – 2011) on observe :

- une progression de 27 700 du nombre de places en accueil collectif (40 426 créations et 12 736 destructions de places) ;
- une progression de 29 500 des « équivalents-places » liés à l'optimisation ;
- une progression de 65 700 du nombre d'enfants de moins de trois ans accueillis par des assistants maternels employés par des particuliers. [...]

Dans le même temps, entre la rentrée scolaire 2008 et la rentrée scolaire 2011, on observe une diminution de 54 400 du nombre d'enfants de deux à trois ans scolarisés en école préélémentaire »<sup>1</sup>.

### B - Les disparités territoriales persistent...

On constate une pénurie importante de modes d'accueil concentrée sur certains territoires, notamment le Sud et le Nord de la France, mais également dans certains départements ruraux. L'outre-mer est également sous doté (21 places pour 100 enfants contre 49.9 en moyenne nationale 2010).

**... cependant, les besoins sont tels qu'il est indispensable de favoriser un développement conséquent sur l'ensemble du territoire.**

Si on regarde plus finement les disparités territoriales, on constate que les départements les mieux pourvus sont aussi ceux où **il existe une disproportion en faveur des modes d'accueil individuel** : ainsi, les assistants maternels sont surreprésentés au détriment des modes d'accueil collectif (crèches, halte-garderie) : c'est le cas de la plupart des départements de l'ouest de la France. Or dans ces territoires, le taux d'équipement en RAM (Relais assistants maternels), outil indispensable pour assurer la qualité d'accueil chez les assistants maternels, est loin de répondre aux besoins.

De même, une analyse plus fine dans les départements considérés comme bien pourvus **révèle fréquemment des territoires ruraux peu dotés** ou des territoires urbains où le taux d'activité féminine est tel que, malgré le taux d'équipement supérieur à la moyenne nationale, il existe une tension forte sur les modes d'accueil (ex de l'Ile-de-France).

Ainsi, l'analyse des disparités territoriales montre à quel point chaque territoire a besoin d'un développement spécifique et adapté (davantage axé sur les RAM ou sur les crèches, ou encore sur les MAM...). Seule une analyse fine permettrait de répondre de façon cohérente aux besoins de chaque territoire.

<sup>1</sup> HCF, Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans, mai 2012

## C - Une organisation territoriale qui manque d'efficacité

L'accueil de la petite enfance ne fait pas l'objet d'une compétence obligatoire des collectivités territoriales. Plusieurs institutions sont parties prenantes dans ce domaine et contribuent à planifier l'action sur un territoire. Cependant, aucune institution n'est responsable du pilotage local. Or sans chef de file, la politique de la petite enfance manque de cohérence et peine à trouver sa pleine mesure. Certes il existe une instance ayant une mission de concertation, la Commission Départementale d'Accueil du Jeune Enfant (CDAJE) mais trop peu d'entre elles fonctionnent aujourd'hui de façon permanente et pertinente (35 % seulement).

Sans compter que face au contexte économique et aux restrictions budgétaires, les collectivités ont été plus frileuses pour engager des projets en matière de petite enfance.

### PROPOSITIONS

#### ► PROPOSITION N° 1

**Réduire les disparités territoriales en désignant en priorité les intercommunalités chefs de file et à défaut les communes et en s'appuyant sur les schémas locaux de la petite enfance.**

Pour l'UNAF, il est essentiel de garder une responsabilité partagée entre les différents acteurs. Pour autant, il semble pertinent d'accorder à une collectivité une responsabilité explicite en matière de petite enfance. Cette responsabilité doit être, par le biais de schémas locaux, d'évaluer les besoins, de programmer les réponses adaptées à ceux-ci et de coordonner l'action sur le territoire.

En effet, compte tenu de la complexité des besoins et des spécificités des territoires, seule une analyse fine par territoire peut conduire à une meilleure réponse aux familles. Les schémas départementaux d'accueil du jeune enfant (SDAJE) sont des outils intéressants pour questionner, encourager les communes à s'engager, pour organiser l'offre sur un territoire et ainsi contribuer à réduire les disparités.

Pour l'UNAF, comme le démontre la faiblesse des Commissions d'Accueil du Jeune Enfant (CDAJE), l'échelon départemental n'est pas le bon niveau pour agir de manière pertinente. Les intercommunalités et à défaut les communes sont les mieux placées, que ce soit pour :

- estimer les besoins de leur territoire du fait de leur proximité avec les habitants, par leur compétence en matière d'analyse des besoins sociaux ;
- garantir la cohérence et la complémentarité des projets (notamment avec l'école maternelle dont elles ont la charge) ;
- ou encore mener les démarches de création de structures.

Ces schémas locaux permettront ainsi de préconiser une programmation par objectif et d'indiquer aux CAF (Caisses d'allocations familiales) les projets à financer.

#### ► PROPOSITION N° 2

**Le plan d'investissement national des EAJE (PCPI - Plan Crèche Pluriannuel d'Investissement) doit prendre en compte tous les projets de création de structures jugés pertinents par les Conseils d'administration des CAF au regard des schémas locaux.**

**Nous observons une sous-consommation des dépenses du FNAS (*Fonds national d'Action Sociale*) de la branche famille allouées à la petite enfance. Dans ce contexte, pourquoi souhaiter cibler les**

financements ? Au contraire, pour l'UNAF, il est essentiel de prendre en compte tous les projets en cours et de s'appuyer sur les volontés locales. Les besoins sont tels que même si un territoire est mieux pourvu qu'un autre, des besoins restent non couverts.

Pour l'UNAF, l'utilisation de critères pour la création de places par territoire nuit à la montée en charge des capacités d'accueil en décourageant les volontés politiques. En effet, les critères de classement font que les communes ayant déjà investi ne sont plus prioritaires alors que des besoins importants restent à couvrir.

#### ► PROPOSITION N° 3

Améliorer le financement versé par les CAF pour le fonctionnement (Prestation de Service Unique PSU) et le développement (Contrat Enfance Jeunesse CEJ) des Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant (EAJE) en revalorisant les prix plafonds afin de prendre en compte les prix réels.

#### ► PROPOSITON N° 4

Assouplir la réglementation concernant la PSU et les CEJ afin de tenir compte de la spécificité des territoires et de certains publics. (Voir également proposition n° 9)

## 2/ POUR UNE POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE UNIVERSELLE ET ACCESSIBLE A TOUTES LES FAMILLES

Permettre à des millions de parents de continuer à travailler tout en élevant leurs enfants constitue le succès majeur des douze dernières années de politique familiale. La politique en matière d'accueil du jeune enfant répond à cet objectif d'aider toutes les familles à concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle indépendamment de leurs revenus.

En effet, le CMG (aide versée pour un recours à un assistant maternel) ainsi que la PSU (aide versée dans le cadre d'un recours aux modes d'accueil collectif) **ont pour objectif de permettre à l'ensemble des familles d'accéder aux modes d'accueil.**

### A - Point sur les assistants maternels et le CMG (Complément mode de garde)

#### *Le CMG connaît un véritable succès*

Le nombre en augmentation constante du nombre de bénéficiaires du CMG montre que cette prestation répond aux besoins des familles. *« Depuis 2003, on constate une croissance régulière des bénéficiaires d'une aide à la garde individuelle avec une tendance accrue pour le mode de garde assistant-e maternel-le [depuis 2003 plus de 100 000 bénéficiaires supplémentaires (+ 16 %)]. »<sup>2</sup>*

Le CMG a été conçu dans le but de faciliter la conciliation vie familiale et vie professionnelle et d'éviter un retrait imposé du marché du travail des parents de jeunes enfants. La CNAF conclut que le CMG a répondu à cet objectif de départ : *« Parallèlement, la hausse sensible des montants des CMG, a potentiellement permis aux parents de s'interrompre moins souvent de travailler ou de s'arrêter partiellement. »<sup>3</sup>*. Entre 2002 et 2007, la part des enfants gardés à titre principal par leurs parents a

<sup>2</sup> Essentiel n° 106 janvier 2011 - La prestation d'accueil du jeune enfant : six ans après.

<sup>3</sup> Essentiel n° 106 janvier 2011 - La prestation d'accueil du jeune enfant : six ans après.

ainsi diminué pour toutes les familles ayant un niveau de vie mensuel supérieur à 1 100 euros.<sup>4</sup> Cette diminution est de 25 points pour les familles dans lesquelles les deux parents travaillent à temps plein<sup>5</sup>.

*Part des enfants gardés à titre principal par leurs parents en 2002 et 2007 selon le niveau de vie des familles (par unité de consommation)*

	Moins de 1 100 euros	1 000 à 1 700 euros	1 700 à 2 300 euros	Plus de 2 300 euros	Ensemble
2002	88 %	69 %	45 %	40 %	70 %
2007	89 %	58 %	35 %	27 %	64 %

### *Un faible recours des familles modestes aux assistants maternels*

Une étude de la DREES (Blanpain, 2009) relative aux dépenses pour la garde des jeunes enfants conclut que **le reste à charge observé pour les familles est quasi identique que l'enfant soit accueilli chez un assistant maternel ou en crèche et ce quel que soit le revenu de la famille** (voir tableau ci-dessous). S'agissant du taux d'effort, il est compris entre 5 et 7 % selon le niveau de revenu de la famille. (DREES – Blanpain 2009).

Cependant, malgré un reste à charge équivalent à la crèche, on constate un **faible recours des familles modestes aux assistants maternels**. Deux éléments peuvent en partie expliquer ce phénomène :

→ L'étude citée ci-dessus impute notamment le faible recours des familles modestes aux assistants maternels **aux avances de trésorerie à effectuer pour avoir recours à ce mode d'accueil**. « La nécessité d'avancer les frais de garde<sup>10</sup> et donc de consacrer initialement une part plus importante de ses revenus à la garde peut en partie expliquer les recours différenciés aux modes de garde selon les ressources parentales<sup>6</sup> »

*Dépenses avant allocations et réductions d'impôt et coût restant à la charge des familles (par enfant, y compris frais de repas et indemnités d'entretien, en euros 2007) – sources DREES 2009*

	Dépense de garde principale (mensuel)	Coût mensuel après allocations et réductions	Coût horaire après allocation et réduction
<b>Pour les enfants gardés principalement par un assistant maternel agréé</b>			
<b>Selon le niveau de vie mensuel de la famille (par unité de consommation)</b>			
Moins de 1 000 euros	460	116	0.7
De 1 100 à 1 700 euros	472	138	0.9
De 1 700 à 2 300 euros	517	186	1.1
Plus de 2 300 euros	601	343	1.9
<b>Pour les enfants gardés principalement en crèche</b>			
<b>Selon le niveau de vie mensuel de la famille (par unité de consommation)</b>			
Moins de 1 000 euros	166	102	0.6
De 1 100 à 1 700 euros	251	163	0.9
De 1 700 à 2 300 euros	298	204	1.2
Plus de 2 300 euros	393	298	1.8

<sup>4</sup> Etudes et résultats n° 695, juin 2009 Les dépenses de garde des jeunes enfants, Nathalie Blanpain, DREES

<sup>5</sup> Dossiers solidarité santé n° 31- 2012 DRESS – L'accueil des jeunes enfants : axe majeur de la politique familiale française depuis les années 70

<sup>6</sup> Dossiers solidarité santé n° 31- 2012 DREES – l'accueil des jeunes enfants : axe majeur de la politique familiale française depuis les années 70

→ Par ailleurs, le recours aux assistants maternels se fait dans le cadre **d'un marché de l'offre et de la demande** : ainsi selon le territoire, les salaires horaires des assistants maternels varient fortement de 2.31 euros à plus de 4 euros.

Cette disparité est aussi **accentuée par les indemnités d'entretien** (achat de matériel et de jeux, frais relatifs à la consommation d'eau, d'électricité, de chauffage) **qui ne sont pas plafonnées** et qui servent de variable d'ajustement dans les territoires où la tension entre l'offre et la demande est forte. Certaines familles modestes se trouvent mises à l'écart du fait des salaires trop importants des assistants maternels.

## PROPOSITIONS

Pour l'UNAF, la solution à privilégier pour garantir un accès aux modes d'accueil pour les familles les plus modestes est de résorber la pénurie (voir proposition 1 à 4). S'agissant du CMG (Complément Mode de Garde), l'UNAF s'oppose à sa mise sous conditions de ressources.

Premièrement, cette réforme aurait des conséquences néfastes pour toutes les familles :

- une pression accrue sur les modes d'accueil collectif ;
- la mise en difficulté des familles qui sont dans des zones où le coût des assistants maternels est très élevé (salaire + Indemnités d'entretien).

Deuxièmement, le non recours des familles modestes aux assistants maternels semble davantage lié aux problèmes de trésorerie et à la disparité du coût des assistants maternels qu'à un mauvais calibrage du CMG. C'est pourquoi l'UNAF propose de :

### ► PROPOSITION N° 5

Réduire les avances de trésorerie pour le recours aux assistants maternels

→ Le PLFSS prévoyait la possibilité d'une expérimentation permettant de verser directement à l'assistant maternel le CMG dans un cadre spécifique. Or cette mesure a été retirée par le conseil constitutionnel au motif qu'elle n'avait pas sa place dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il serait pertinent de proposer cette mesure dans une autre loi plus spécifique à la petite enfance.

→ Étudier la possibilité d'intégrer le crédit d'impôt accordé pour le recours à une assistante maternelle dans le CMG. A noter que cette proposition rejoint celle du HCF dans son avis du 11 février 2010.

### ► PROPOSITION N° 6

Plafonner les indemnités d'entretien des assistants maternels afin d'éviter les abus dans les zones de tensions.

### ► PROPOSITION N° 7

Expérimenter un conventionnement des conseils généraux et des CAF avec des assistants maternels volontaires afin de réserver des places aux familles défavorisées en échange de la prise en charge de frais de formation et d'équipement du logement, garantie de continuité d'activité.

Il s'agirait de placer cette profession dans une logique de service public de la petite enfance de façon incitative et progressive. Cette mesure pourrait être financée dans le cadre d'un FS PE (Fonds de Solidarité Petite Enfance)- voir proposition n° 10.



## B - Point sur les micro-crèches choisissant comme mode de financement la PAJE (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant)

Les micro-crèches peuvent être gérées dans le cadre de la PSU, mais sont également éligibles à un autre mode de financement, le Complément de libre choix du mode de garde – Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). 57 % de ces structures de micro-crèches ont opté pour cette seconde solution. Elles ont dès lors la liberté de facturer aux parents les tarifs souhaités, car elles ne sont pas soumises au respect de la grille tarifaire définie dans le périmètre de la PSU.

### PROPOSITION

#### ► PROPOSITION N° 8

**Supprimer la possibilité pour les micro-crèches d'opter pour le financement PAJE. À défaut de suppression, il serait essentiel de définir un tarif plafond et de permettre des avances de trésorerie (CMG et Crédit d'impôt) afin d'éviter toute sélection par les revenus.**

**Les tarifs pratiqués pour les micro-crèches PAJE reviennent à sélectionner les familles par leurs revenus et vont à l'encontre du principe de mixité sociale.**

## C - Point sur les EAJE (Etablissement d'Accueil du Jeune Enfant) et la PSU (Prestation de Service Unique)

### *La PSU (Prestation de service Unique)*

L'ambition de départ de la PSU était d'éviter une sélection par les revenus pour l'attribution de places en crèche en compensant le prix payé par les familles pour garantir aux structures un apport équivalent, quels que soient les revenus de la famille.

Aujourd'hui cet objectif n'est qu'en partie atteint. En effet, la PSU impose aux opérateurs des taux de remplissage et de fréquentation tels qu'ils poussent les EAJE à sélectionner les familles. Les établissements tendent à écarter les candidatures de parents en situation précaire, qu'il est parfois nécessaire d'accompagner, qui demandent plus souvent des accueils irréguliers et à temps partiel, au profit de parents qui souhaitent des temps pleins.

Par ailleurs, ces exigences poussent les structures à se préoccuper avant tout de gestion et de remplissage plutôt que de qualité et de projet.

Ces phénomènes sont accentués par le manque de transparence dans l'attribution des places en EAJE.

### PROPOSITIONS

#### ► PROPOSITION N° 9

**Bonifier la PSU en fonction du projet d'accueil de la structure.**

**La PSU pourrait être bonifiée lorsque la structure d'accueil propose un accueil plus spécifique aux enfants issus de familles modestes (percevant des minimas sociaux, familles monoparentales, travailleurs pauvres, personnes en insertion), aux enfants porteurs de handicap ou lorsqu'elle répond à des besoins en matière d'horaires atypiques. Les financements supplémentaires**

pourraient être distribués en fonction d'objectifs précis d'évolution de la présence de ces publics dans la structure.

En effet, dans le cadre actuel, il est possible d'obtenir des financements dans le cadre d'appels à projets : or les appels à projets sont des méthodes de financement qui ne permettent pas de pérenniser le projet ni le développement à long terme de réponses adaptées à ces besoins spécifiques.

C'est pourquoi l'UNAF souhaite que cette possibilité de supplément financier soit inscrite dans la réglementation de la PSU.

#### ► PROPOSITION N° 10

Inciter les conseils généraux, les CAF et les communes à engager un partenariat sur l'accès des personnes en insertion aux modes d'accueil en créant un FS PE (Fonds de Solidarité Petite Enfance).

L'idée est de formaliser un partenariat (CG, CAF, Communes) afin :

- de financer des places réservées pour les familles percevant des minimas sociaux et les personnes en insertion, en regroupant les fonds déjà existants (notamment en termes d'insertion).
- d'organiser le système afin de repérer les personnes en besoin et de les orienter le plus efficacement possible.

#### ► PROPOSITION N° 11

Améliorer la transparence dans l'attribution des places en EAJE en associant systématiquement les conseils de parents lorsqu'ils existent ou les UDAF.

## **3/ POUR LE LIBRE CHOIX DES FAMILLES, L'UNAF DEFEND UNE REFORME NON CONTRAIGNANTE DU CONGE PARENTAL D'EDUCATION**

L'UNAF souhaite que les parents de jeunes enfants puissent choisir entre plusieurs modes de conciliation famille / travail : cesser ou réduire leur activité, plus ou moins longtemps, ou poursuivre leur activité professionnelle. Promouvoir un modèle unique serait nier la diversité des situations, et donc contrarier autant de projets familiaux parfaitement légitimes.

Aujourd'hui, le congé parental d'éducation (à temps partiel ou à temps plein), et le complément de libre choix d'activité (CLCA - à taux partiel et taux plein, jusqu'aux 3 ans de l'enfant à partir de la 2<sup>e</sup> naissance) permettent à une proportion de parents qui le souhaitent, de réduire ou suspendre leur activité professionnelle.

### **A - Point d'attention : CLCA (Complément Libre Choix d'Activité) et CPE (Congé Parental d'Éducation), de quoi parle-t-on ?**

Il faut noter la différence entre les deux dispositifs : par exemple, seuls 58 % des parents touchant le CLCA taux plein bénéficient d'un congé parental total, et environ un quart des bénéficiaires d'un congé parental total ne bénéficient pas d'un CLCA. Aujourd'hui, le parent cessant son activité est très majoritairement la femme : ce tableau décrivant la situation des mères de jeunes enfants permet de mesurer l'impact à la fois lié et distinct des deux dispositifs (CLCA et CPE).

## Situation professionnelle des mères de jeunes enfants (2007)

	Nombre de mères de jeunes enfants	% selon chaque situation
Travaillent à temps plein	820 000	37 %
Travaillent à temps partiel avec CLCA partiel	213 000	10 %
Travaillent à temps partiel sans CLCA	248 000	11 %
Sont en congé parental total avec CLCA à taux plein	202 000	9 %
Sont en congé parental total sans CLCA	63 000	3 %
Ne travaillent plus avec CLCA à taux plein (sans congé)	146 000	7 %
Ne travaillent plus, sans CLCA (sans congé parental)	119 000	5 %
Sont au chômage	265 000	12 %
N'ont jamais travaillé	133 000	6 %
<b>TOTAL</b>	<b>2 209 000</b>	<b>100 %</b>

Source : Tableau réalisé par l'UNAF sur la base de données issues des Etudes et résultats n° 750 et 751, des données du PQE familles et des statistiques annuelles de la CNAF.

On note :

- que sur l'ensemble des mères de jeunes enfants ne travaillant pas, seules 45 % sont concernées par le dispositif CPE / CLCA. (soit 19 % du total des mères de jeunes enfants). En effet, 23 % des mères de jeunes enfants ne travaillent pas et ne perçoivent pas de CLCA et ne sont pas protégées par le CPE. (Chômage, n'ont jamais travaillé ou ne travaillent plus sans CLCA et sans CPE).
- 70 % des mères de jeunes enfants conservent un contrat de travail dont au moins 22 % grâce au CPE.

### B - Le dispositif actuel satisfait une majorité de familles

Concernant les parents qui travaillent à **temps partiel** : les trois quarts bénéficiaires du CLCA taux partiel de rang 2 (qui peut être versé jusqu'aux trois ans de l'enfant aux parents travaillant à temps partiel) trouvent sa durée adéquate. Près d'un quart des bénéficiaires la trouvent trop courte.

Concernant les parents qui **suspendent leur activité professionnelle** :

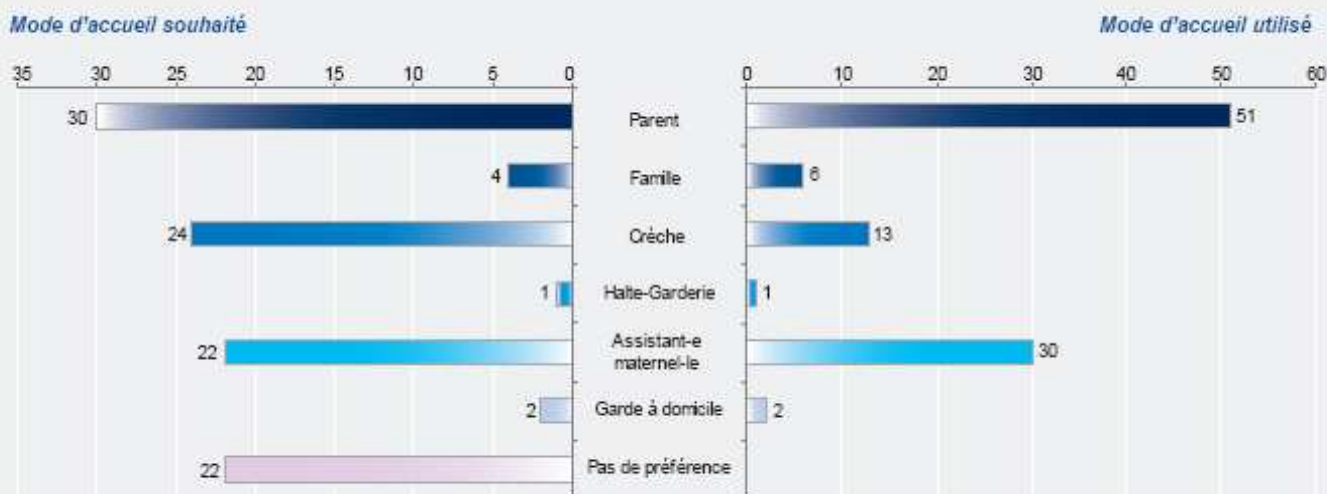
- Six parents sur dix qui suspendent leur activité professionnelle à l'arrivée d'enfants le font par choix.
- La durée maximale du CPE ou du CLCA (jusqu'aux 3 ans de l'enfant) est plébiscitée. En effet, la grande majorité des parents en congé parental d'éducation la jugent convenable (83 %)<sup>7</sup>.

**L'UNAF souhaite que ce choix des familles continue d'être respecté.**

Concernant les parents qui réduisent leur activité professionnelle (CPE temps partiel et/ou CLCA taux partiel) :

<sup>7</sup> D. Chauffaut, C. Olm, M.-O. Simon, *Appréciation de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) par ses utilisateurs*, CNAF / CREDOC, *Dossiers d'Etude n° 80* – 2006.

Graphique 1 - Mode d'accueil souhaité et utilisé lors de la rentrée 2011 (en %)



Sources : Tmo-Régions.

**En revanche, les souhaits de nombreuses familles ne sont pas satisfaits : quatre parents sur dix qui cessent de travailler à la naissance d'enfants auraient souhaité continuer. Il faut rendre ce souhait réalisable notamment en proposant des solutions de garde adaptées aux besoins, qui, si elles ne sont pas forcément une condition suffisante de reprise d'activité, sont au moins une condition nécessaire.**

### C - Les conséquences du scénario « congé d'un an, partage obligatoire »

Le scénario d'évolution qui serait - selon la presse - privilégié par le gouvernement (une réduction du bénéfice du CLCA à 1 an, avec une rémunération à 50 % ou 60 % du salaire brut et une partie réservée à l'autre conjoint), **risque, si l'on se fie aux calculs effectués pour le HCF en 2010 autour de simulations analogues, de nuire globalement à la conciliation vie familiale / vie professionnelle :**

→ Il est susceptible de laisser de nombreux parents sans solution de garde pour une période prolongée, de contraindre dans l'immédiat jusqu'à plus de 100 000 parents au chômage, et d'entraîner une baisse de revenus pour 58 000 parents travaillant à temps partiel.<sup>8</sup>

→ Il engendrerait des coûts importants pour la branche famille et les collectivités (notamment pour l'investissement et le fonctionnement des modes d'accueil supplémentaires à créer) – Voir chiffrage HCF<sup>9</sup>

Sur le moyen et long terme, en toute logique, les conséquences seraient négatives :

- sur la fécondité : selon Thomas Piketty (2005), la réforme (du congé parental d'éducation en 1994) pourrait expliquer [...] 20-30 % de l'accroissement total de la fertilité française observée entre 1994 et 2001." [24] Un affaiblissement du dispositif, par un raccourcissement imposé du congé parental comporterait donc un risque d'impact lourd sur la fécondité, impact qui pourrait être accru par une mauvaise conjoncture économique.
- sur le taux d'emploi féminin à long terme, surtout si la réforme raccourcissait aussi le CPE à taux partiel. En effet, selon l'étude Credoc / CNAF, une femme en couple, dont le conjoint travaille et cessant complètement de travailler à l'arrivée d'un enfant a 11 % de plus de

<sup>8</sup> Problématiques et voies de réformes du complément de libre choix d'activité, HCF, 2010 voir notamment p36.

<sup>9</sup> idem

risques de ne pas occuper un emploi dix ans plus tard qu'une femme ayant pris un congé parental total. Par ailleurs, une femme ayant pris un congé parental à taux partiel à l'arrivée d'un enfant a environ 10 % de chances de plus d'occuper un emploi dix ans plus tard qu'une femme n'ayant pas interrompu son activité.

Rappelons qu'une solution d'accueil extérieure est une condition nécessaire, mais pas suffisante, de conciliation famille / travail. Il faut en premier lieu qu'il y ait un emploi disponible, et que les conditions de travail permettent de concilier effectivement famille et travail. Il n'y a pas de "vase communicant" direct entre activité professionnelle des parents et quantité d'accueil formel disponible : la conciliation vie familiale / vie professionnelle est un ensemble beaucoup plus complexe.

### **Rappel des positions prises en CA de l'UNAF en novembre 2009 et confirmées par le CA de décembre 2012**

L'augmentation des capacités d'accueil des 0-3 ans, la relance du marché de l'emploi et des conditions de travail compatibles avec la vie familiale, notamment en réduisant les horaires atypiques, sont les priorités d'aujourd'hui.

#### **► PROPOSITION N° 12**

Ouvrir le COLCA (Complément Optionnel de Libre Choix d'Activité) dès le 2<sup>ème</sup> enfant et le revaloriser.

Le congé parental d'éducation court et mieux indemnisé existe déjà, c'est le COLCA (Complément optionnel de libre choix d'activité). L'UNAF propose de le rendre plus attractif en le revalorisant et en l'ouvrant dès le 2e enfant. Ainsi les familles pourront encore exercer leur choix. Ce scénario, raisonnable financièrement, avait été chiffré par le HCF<sup>10</sup>.

#### **► PROPOSITION N° 13**

Faire de la troisième année de congé parental d'éducation une année de transition vers la reprise d'une activité professionnelle.

Il est essentiel que les bénéficiaires en cours de contrat soient informés de leurs droits et que des entretiens avec l'employeur puissent leur être proposés ainsi que des temps de formation, de renégociation des horaires et de la durée du travail, et plus généralement que soient abordées les questions relatives à la conciliation vie professionnelle – vie familiale.

#### **► PROPOSITION N° 14**

Bonifier le congé parental d'éducation de deux mois supplémentaires si une partie est partagée entre les deux parents.

<sup>10</sup> idem

## 4/ POUR UN REEQUILIBRAGE ENTRE ACCUEIL INDIVIDUEL ET COLLECTIF - VERS UN CONTINUUM DE QUALITE

Aujourd'hui les préférences "a priori" des familles vis-à-vis de la garde extérieure sont hiérarchisées : on se tourne vers une assistante maternelle si l'on n'a pas trouvé de place en EAJE. Dans ce contexte, comment créer un continuum de qualité qui permette à ces deux modes de se développer de manière complémentaire et non concurrente ?

### A - Un déséquilibre quantitatif entre accueils individuel et collectif

Il existe aujourd'hui un déséquilibre entre accueil individuel et accueil collectif qui ne cesse de s'accroître. En effet, le nombre de places en accueil individuel s'est accru quatre fois plus vite que les places en EAJE, alors même que les familles aspirent prioritairement à disposer d'une place en EAJE.

#### PROPOSITION

##### ► PROPOSITION N° 15

**Faire en sorte que dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre la CNAF et l'Etat, le développement des EAJE soit une priorité.**

### B - Des inégalités en termes de qualité entre les modes d'accueil

Il est important de souligner le décalage entre les normes imposées (niveau de la qualification professionnelle, de projet, de sécurité, etc.) aux EAJE et celles imposées aux modes d'accueil individuel (assistants maternels et auxiliaires parentales dans le cadre d'une garde à domicile).

#### *Manque de professionnalisation des assistants maternels*

Les assistants maternels restent en moyenne sept ans dans la profession. Cette faible ancienneté dans la profession recouvre de nombreuses insatisfactions. Au nombre des principaux motifs : le **manque de perspectives d'évolution notamment dans l'accueil collectif**. En effet, leur expérience n'est pas reconnue et leurs possibilités de décrocher le diplôme d'auxiliaire de puériculture sont minimes (un verrou notable : les quatre mois de stage non rémunérés nécessaires). Les assistants maternels sont condamnés à rester dans leur profession ou à changer de secteur. Lorsqu'on connaît les difficultés de recrutement de personnel qualifié en crèche, il semblerait pertinent de développer des passerelles entre accueil individuel et accueil collectif.

Un autre moyen d'améliorer la qualité d'accueil des assistants maternels est de recourir aux RAM (Relais assistants maternels).

#### PROPOSITIONS

##### ► PROPOSITION N° 16

**Inciter les assistants maternels à passer les diplômes d'auxiliaire de puériculture notamment en trouvant des solutions pour les stages imposés, par exemple une rémunération sous condition d'ancienneté dans la profession.**

► **PROPOSITION N° 17**

**Obliger les communes ou inter-communes à créer un minimum de RAM par assistants maternels.  
Ex : 1 RAM obligatoire pour 150 assistants maternels.**

**L'UNAF préconise, afin de réaliser des économies d'échelle et dans une optique de continuum, de s'appuyer sur les EAJE existants, pour les renforcer et leur donner de nouvelles missions (information aux familles, nouveaux services...).**

*Des MAM (Maisons d'Assistants Maternels) en recherche d'accompagnement*

Contrairement aux jardins d'éveil, les maisons d'assistants maternels ont connu un développement conséquent depuis leur inscription dans le droit commun. Pour autant, les exigences de qualité sont bien différentes de celles des micro-crèches.

**PROPOSITION**

► **PROPOSITION N° 18**

**Proposer aux MAM un conventionnement avec la CAF et le conseil général en échange d'une aide au démarrage et d'une possibilité de prendre en charge le coût d'une supervision par un professionnel de la petite enfance.**

*Un manque de professionnalisation des auxiliaires parentales*

Les auxiliaires parentales qui interviennent dans le cadre des gardes à domicile simples ou partagées n'ont aucune obligation en matière de diplôme et de formation. De plus, aucun contrôle n'est assuré sur cette profession contrairement aux assistants maternels.

Rappelons que ce mode d'accueil est utilisé dans les zones de fortes tensions et le plus souvent lorsque la famille n'a pas trouvé d'autres solutions (pénurie de place) ou lorsque les modes d'accueil proposés ne répondent pas aux besoins des familles (horaires atypiques, naissances multiples, handicap...)

**PROPOSITION**

► **PROPOSITION N° 19**

**Réguler la profession d'auxiliaire parentale avec l'aide des PMI (Protection Maternelle et Infantile) qui assureraient une formation minimum, un agrément obligatoire et un contrôle.**

*Une pénurie de professionnels qualifiés*

Le manque de professionnels et leur "turn over" élevé nuisent considérablement à la qualité de l'accueil.

Le plan métier n'a eu aucun effet visible et les tensions sont fortes sur l'ensemble du territoire national : le manque de puéricultrices, d'Eje et d'auxiliaires de puériculture déstabilise les structures.

Selon l'enquête "Besoins en Main-d'œuvre" (BMO) réalisée par Pôle emploi, **les auxiliaires de puériculture ainsi que les puéricultrices font partie des 10 métiers les plus recherchés en 2012.**

Notons que ce ne sont pas les vocations pour la petite enfance qui font défaut, mais bien le faible nombre de formations proposées.

## PROPOSITION

### ► PROPOSITION N° 20

**Développer un plan métier ambitieux et inciter les régions à investir davantage ce champ.**

## 5/ POUR UN RAPPORT ÉQUITABLE ENTRE LE SECTEUR ASSOCIATIF ET LE SECTEUR PRIVÉ A BUT LUCRATIF

### A - Le secteur associatif

Les structures d'accueil de la petite enfance ont historiquement été créées et gérées par des associations. Elles gèrent encore actuellement plus de 40 % des structures multi-accueil<sup>11</sup>. « *Le secteur privé à but non lucratif est souvent le plus adapté aux besoins et parfois le seul à garantir d'une présence pérenne dans des territoires délaissés à la fois par l'intervention publique et par l'initiative privée à but lucratif.* » (rapport Lévy<sup>12</sup>). Malgré ce rôle majeur dans le développement de l'accueil de la petite enfance, elles sont aujourd'hui menacées.

Les collectivités territoriales reprennent de plus en plus les crèches en gestion directe ou privilégient les marchés publics aux appels à projets. Ainsi, les associations sont de plus en plus mises en concurrence entre elles et avec le secteur privé lucratif. Cette concurrence risque de les déstabiliser. Sans compter les charges supplémentaires non compensées comme c'est le cas des évolutions de la convention collective SNAEC<sup>13</sup> qui améliore les conditions de travail, mais représente un coût pour le monde associatif.

Au niveau européen, la Directive « Services » laisse peser sur le secteur de l'économie sociale le risque de déréglementation et de concurrence accrue.

### B - Le secteur privé lucratif

La Conférence de la Famille 2003 a contribué à l'émergence d'un nouvel acteur : les entreprises de crèches. Ces structures commerciales peuvent désormais participer à l'effort de création et de gestion de lieux d'accueil de la petite enfance. Par le biais d'aides soutenues à l'investissement et au fonctionnement, l'objectif est d'inciter à la création de nouvelles places d'accueil.

Les entreprises de crèches connaissent un essor relatif, mais régulier. Elles représentent 3 % du parc des crèches en France au début de l'année 2010, pour un taux de croissance de 35 % par an depuis 2008.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Données DREES, enquête PMI, décembre 2006.

<sup>12</sup> Rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 (n° 287) Tome V Famille, Mme Geneviève LEVY, 2012.

<sup>13</sup> Syndicat employeur des acteurs du lien social et familial

<sup>14</sup> « Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ? », *La note d'analyse*, Centre d'analyse stratégique, n° 257, janvier 2012, page 7.



## PROPOSITIONS

L'UNAF prend acte du développement des entreprises de crèches, à condition que soient défendus les principes de respect des exigences de mixité sociale, de qualité d'accueil, d'équité entre les familles et de non-sélection par les revenus dans tout projet de création de crèche par une entreprise de crèches.

### ► PROPOSITION N° 21

Veiller à assurer une neutralité fiscale quel que soit le mode de gestion de l'EAJE notamment dans le CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi).

En effet, le CICE est actuellement discuté au Parlement. Si son champ est exclusivement réservé aux entreprises, il y aura distorsion manifeste de concurrence entre les entreprises de crèches et les associations.

### ► PROPOSITION N° 22

Agir à l'échelon européen pour sortir le secteur de la petite enfance du cadre de la directive « services ».

### ► PROPOSITION N° 23

Définir l'acteur propriétaire du patrimoine dans le cadre des EAJE.

Il est également essentiel de définir l'acteur propriétaire du patrimoine (locaux, terrains, équipement) afin d'éviter tout effet d'aubaine. En effet, certaines entreprises de crèches, bénéficiant du PCPI et propriétaires des locaux, en cessant l'activité de l'établissement, utilisent à des fins personnelles les locaux ou les revendent et bénéficient ainsi d'effets d'aubaine.

## LISTE DES PROPOSITIONS DE L'UNAF EN MATIERE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

### ► PROPOSITION N° 1

Réduire les disparités territoriales en désignant en priorité les intercommunalités chefs de file et à défaut les communes et en s'appuyant sur les schémas locaux de la petite enfance.

### ► PROPOSITION N° 2

Le plan d'investissement national des EAJE (PCPI - Plan Crèche Pluriannuel d'Investissement) doit prendre en compte tous les projets de création de structures jugés pertinents par les Conseils d'administration des CAF au regard des schémas locaux.

### ► PROPOSITION N° 3

Améliorer le financement versé par les CAF pour le fonctionnement (Prestation de Service Unique PSU) et le développement (Contrat Enfance Jeunesse CEJ) des Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant (EAJE) en revalorisant les prix plafonds afin de prendre en compte les prix réels.

### ► PROPOSITON N° 4

Assouplir la réglementation concernant la PSU et les CEJ afin de tenir compte de la spécificité des territoires et de certains publics. (Voir également proposition n° 9)

### ► PROPOSITION N° 5

Réduire les avances de trésorerie pour le recours aux assistants maternels.

### ► PROPOSITION N° 6

Plafonner les indemnités d'entretien des assistants maternels afin d'éviter les abus dans les zones de tensions.

### ► PROPOSITION N° 7

Expérimenter un conventionnement des conseils généraux et les CAF avec des assistants maternels volontaires afin de réserver des places aux familles défavorisées en échange de la prise en charge de frais de formation et d'équipement du logement, garantie de continuité d'activité.

### ► PROPOSITION N° 8

Supprimer la possibilité pour les micro-crèches d'opter pour le financement PAJE. À défaut de suppression, il serait essentiel de définir un tarif plafond et de permettre des avances de trésoreries (CMG et Crédit d'impôt) afin d'éviter toute sélection par les revenus.

### ► PROPOSITION N° 9

Bonifier la PSU en fonction du projet d'accueil de la structure.

► **PROPOSITION N° 10**

Inciter les conseils généraux, les CAF et les communes à engager un partenariat sur l'accès des personnes en insertion aux modes d'accueil en créant un FS PE (Fonds de Solidarité Petite Enfance).

► **PROPOSITION N° 11**

Améliorer la transparence dans l'attribution des places en EAJE en associant systématiquement les conseils de parents lorsqu'ils existent ou les UDAF.

► **PROPOSITION N° 12**

Ouvrir le COLCA (Complément Optionnel de Libre Choix d'Activité) dès le 2<sup>ème</sup> enfant et le revaloriser.

► **PROPOSITION N° 13**

Faire de la troisième année de congé parental d'éducation une année de transition vers la reprise d'une activité professionnelle.

► **PROPOSITION N° 14**

Bonifier le congé parental d'éducation de deux mois supplémentaires si une partie est partagée entre les deux parents.

► **PROPOSITION N° 15**

Faire en sorte que dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre la CNAF et l'Etat, le développement des EAJE soit une priorité.

► **PROPOSITION N° 16**

Inciter les assistants maternels à passer les diplômes d'auxiliaire de puériculture notamment en trouvant des solutions pour les stages imposés, par exemple une rémunération sous condition d'ancienneté dans la profession.

► **PROPOSITION N° 17**

Obliger les communes ou inter-communes à créer un minimum de RAM par assistants maternels : ex 1 RAM obligatoire pour 150 assistants maternels.

► **PROPOSITION N° 18**

Proposer aux MAM un conventionnement avec la CAF et le CG en échange d'une aide au démarrage et d'une possibilité de prendre en charge le coût d'une supervision par un professionnel de la petite enfance.

► **PROPOSITION N° 19**

Réguler la profession d'auxiliaire parentale avec l'aide des PMI (Protection Maternelle et Infantile) qui assureraient une formation minimum, un agrément obligatoire et un contrôle.

► **PROPOSITION N° 20**

Développer un plan métier ambitieux et inciter les régions à investir davantage ce champ.

► **PROPOSITION N° 21**

Veiller à assurer une neutralité fiscale quel que soit le mode de gestion de l'EAJE notamment lors de la mise en place du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi).

► **PROPOSITION N° 22**

Agir à l'échelon européen pour sortir le secteur de la petite enfance du cadre de la directive « services ».

► **PROPOSITION N° 23**

Définir l'acteur propriétaire du patrimoine dans le cadre des EAJE.