



Ministère délégué à la Famille

Rapport du groupe de travail

"PRESTATION D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT"

Tome I (*La P.A.J.E. en propositions*)

Tome II (*La P.A.J.E. en débat*)

RAPPORT DE PROPOSITIONS REMIS A

Jean-François MATTEI

*Ministre de la santé, de la famille
et des personnes handicapées*

Christian JACOB

Ministre délégué à la famille

Présidente

Marie-Thérèse HERMANGE

Rapporteur

Philippe STECK

Secrétaire

Laurent HABERT

LA PRESTATION D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

*« LA PAJE EN
PROPOSITIONS »*

**Rapport remis au
Ministre délégué à la Famille**

(TOME I)

**Marie-Thérèse HERMANGE,
Présidente du groupe de travail
Prestation de Libre Choix**

**Philippe STECK,
Rapporteur**

Février 2003

PLAN DU TOME I

<i>Lettre de Mission du Ministre délégué à la Famille</i>	p. 1
<i>Avertissement</i>	p. 5
<i>Avant Propos</i>	p. 6
I. En observant évolutions de notre société, la politique actuelle d'accueil de l'enfant pose question	p. 9
II. En attendant l'enfant, déjà des obstacles	p. 46
III. En arrivant au monde, le parcours d'obstacles continue	p. 69
IV. En regardant l'Europe, des enseignements pour notre pays	p. 126
V. Vers la prestation d'accueil du jeune enfant	p. 138
<i>Remerciements</i>	p. 186
<i>Composition du groupe de travail</i>	p. 189
<i>Bibliographie</i>	p. 192

SOMMAIRE DETAILLE

CHAPITRE I : EN OBSERVANT LES EVOLUTIONS DE NOTRE SOCIETE, LA POLITIQUE ACTUELLE DE L'ENFANT POSE QUESTION p.9

I. DONNEES DEMOGRAPHIQUES : UNE SITUATION ORIGINALE EN FRANCE p.10

- A. Quand les indicateurs démographiques indiquent un niveau proche de la stationnarité p.10
1. Panorama général : un niveau proche de la stationnarité
 2. 2000-2001 : un ressaut démographique traduisant de manière sensible un besoin accru d'accueil du jeune enfant
 3. Les conditions qui ont permis cette évolution restent fragiles
 - a) Un indicateur conjoncturel de la fécondité stable
 - b) Une décélération de la progression de l'âge de la mère à la naissance
 - c) Une diminution du nombre des naissances de rang 2 et 3
 4. La prégnance de données plus anciennes nécessitant des besoins spécifiques largement qualitatifs
 - a) Des naissances hors mariage en augmentation sensible
 - b) Une France du Nord plus féconde que la France du Sud
 - c) Les spécificités de la population rurale
 - d) Le poids substantiel de l'accueil quand l'enfant appartient à une famille nombreuse
- B. Quand la tranche d'âge des enfants de 0-6 ans a ses propres caractéristiques p. 22
1. Jusqu'à six ans
 - a) Une tranche d'âge moins nombreuse
 - b) Une dominante urbaine
 - c) Un environnement familial avec des parents bi-actifs
 - d) La prégnance de catégories socio-professionnelles modestes
 - e) L'émergence de familles monoparentales pour 8% d'entre eux
 - f) L'âge moyen des parents s'accroît
 - g) Des parents en situation de chômage en augmentation
 2. Des situations spécifiques
 - a) Les enfants vivant hors de leur famille d'origine
 - b) Les enfants « *différents* » des autres
 3. Des caractéristiques propres aux 0-3 ans
 - a) La croissance du flux des enfants jusqu'à trois ans
 - b) La proportion de familles monoparentales, plus faible que pour les 3-6 ans
 - c) De frères et soeurs moins nombreux que pour les 3-5 ans

II. DONNEES SOCIOLOGIQUES : p.31
**DES EVOLUTIONS QUI SUSCITENT AUSSI DE NOUVEAUX BESOINS D'ACCUEIL
DU JEUNE ENFANT**

A. Quand l'environnement familial se révèle complexe et diversifié p.31

1. La mesure de l'importance réelle des nouvelles formes de vie familiale
 - a) Les familles ayant à charge, au sens INSEE, au moins un enfant de moins de 25 ans seraient au nombre de 8 604 450
 - b) Des parents majoritairement actifs
 - c) Des familles de un ou deux enfants essentiellement
2. Evolution récente relative au divorce et au mariage
3. L'évolution du désir d'enfant

B. Quand l'environnement professionnel en profonde mutation p.37
provoque l'avènement de la problématique de la conciliation vie professionnelle/
vie familiale

1. Evolution du travail parental : ses répercussions sur la politique d'accueil du jeune enfant
 - a) Le marché de l'emploi, thème dominant de la politique économique française depuis au moins 1973
 - b) L'importance de la bi-activité autour de la naissance
2. La progression de l'activité professionnelle féminine
 - a) Une aspiration forte
 - b) La réalité du travail professionnel féminin
3. Les solidarités intergénérationnelles en évolution
 - a) Une intensité des relations monétaires
 - b) Un accueil intergénérationnel à nuancer dans son évolution

CHAPITRE II : EN ATTENDANT L'ENFANT,
DEJA DES OBSTACLES p.46

I. UNE POLITIQUE DE PERINATALITE A PARFAIRE p.47

A. Quand les indicateurs épidémiologiques parlent p.49

B. Quand le manque de personnel médical perturbe l'arrivée de l'enfant p.51

1. Des structures obstétricales et néonatales saturées
2. Un encadrement médical et paramédical insuffisant

**C. Quand la précarité empêche un suivi périnatal adéquat pour la mère
et pour l'enfant** p.53

**D. Quand les comportements à risques des femmes enceintes ont
des incidences sur l'accueil de l'enfant et mériteraient un meilleur suivi** p.54

1. Des conduites addictives pourtant conséquentes pour l'accueil de l'enfant insuffisamment prises en compte
2. Des difficultés relationnelles mère-enfant également insuffisamment prises en compte

II. UNE POLITIQUE DU TEMPS DE L'ACCUEIL AUTOUR DE LA NAISSANCE

A REORGANISER p.56

A. Quand le temps immédiat des suites de couches est à repenser p.56

B. Quand le temps « rémunéré » lié à la maternité doit évoluer p.56

1. Un congé de maternité qui doit évoluer
 - a) Des modalités spécifiques par rapport à d'autres pays européens
 - b) Les us et coutumes du congé de maternité
2. Le congé de paternité : une montée en charge relativement rapide
 - a) Ses modalités
 - b) Us et coutumes en la matière

C. Quand le temps sauvegardé autour de la naissance mérite attention p.60

1. Un dispositif connu de 555 700 familles : l'Allocation parentale d'éducation (APE)
2. Un dispositif cumulatif avec d'autres prestations
3. Un dispositif qui ouvre droit à la retraite
4. Un dispositif diversement apprécié
5. Un dispositif diversement reçu par entreprises et salariés

D. Quand l'accompagnement de la collectivité dans les premiers temps de la vie n'est pas toujours lisible : l'Allocation parentale pour jeune enfant (APJE) p.64

1. La seule allocation versée au cours de la maternité
2. dont les effectifs pour l'APJE dite courte tendent à se tasser
3. et qui a un statut particulier

CHAPITRE III : EN ARRIVANT AU MONDE, **LE PARCOURS D'OBSTACLES CONTINUE**

p.69

I. UN SOUTIEN SUBSTANTIEL DE LA COLLECTIVITE MAIS DISPARATE p.70

A. Quand l'effort de la collectivité est substantiel p.72

1. Un effort substantiel
 - 1.1. Les prestations familiales, le coeur de l'ensemble d'un dispositif complexe
 - a) Des allocations d'entretien aux évolutions contrastées
 - b) Des allocations de naissances pour jeune enfant conséquentes
 - c) Des aides personnelles au logement
 - d) Des aides aux familles monoparentales en nette progression

- d) Des prestations spécifiques complètent ce dispositif : adoption et handicap
- e) Des prestations réservées aux départements d'Outre Mer
- 1.2 Le financement des services : un enjeu méconnu des familles
 - a) Les CAF, partenaires indispensables de l'accueil de la petite enfance
 - b) L'inévitable implication des collectivités locales
 - c) Le soutien constant du secteur associatif
- 1.3 Les déductions fiscales : des exonérations non négligeables
- 1.4 Des avantages différés en matière de retraite
- 1.5 Les prestations à caractère de minima sociaux : des aides substantielles qui ne tiennent pas toujours compte des réalités familiales
- 1.6 La part conséquente de l'école maternelle dans l'accueil du jeune enfant
- 2. un effort disparate
 - 2.1 La mesure difficile de la contribution des différents transferts aux familles
 - 2.2 Une politique difficilement lisible
 - a) La complexité intrinsèque des aides publiques
 - b) La multiplicité des objectifs poursuivis
 - c) La multiplicité des acteurs

B. Quand le coût des équipements est hétérogène pour familles et collectivités p.93

- 1. L'approche en termes de rationalisation des choix budgétaires
 - a) Le constat : la répartition de l'effort public par mode d'accueil
 - b) Une répartition qui n'est pas toujours proportionnelle au service rendu
- 2. L'approche par prix de revient : un coût hétérogène pour la collectivité
 - a) Le coût journalier
 - b) Le coût mensuel des modes de garde pour la collectivité
 - c) Les conséquences de ces données
- 3. L'approche du coût pour les familles : des niveaux d'efforts variés
 - a) Le constat : le coût pour les familles par type d'équipement
 - b) L'hétérogénéité de la situation des familles
 - c) Les conséquences de ces données

II. UNE OFFRE D'EQUIPEMENT ET DE SERVICES A AMELIORER p.107

A. Quand l'offre d'équipements et de services est insuffisante p.107

- 1. Une offre insuffisante pour les 0-3ans : panorama général
- 2. Une offre en référence à deux types de modèles
 - 2.1 L'accueil à dominante collectif: une prédominance de l'école maternelle
 - a) Les crèches toujours appréciées mais en lente progression
 - b) Le multi-accueil : un développement en progrès
 - c) Les haltes garderies en nette progression
 - d) L'école maternelle, toujours appréciée
 - 2.2 L'accueil à dominante individuelle est relativement conséquent
 - b) Accueil familial par un des parents ou par un autre membre de la famille
 - b) Accueil à domicile par un employé familial
 - c) Accueil par une assistante maternelle libérale
- 3. Une offre autour de l'école pour les 3-6 ans
 - 3.1 L'accueil collectif : une prédominance du centre de loisirs
 - a) La halte-garderie
 - b) Le centre de loisirs sans hébergement CLSH
 - 3.2 L'accueil à dominante individuelle reste important dans cette tranche d'âge

- a) Par un des parents ou par un autre membre de la famille
 - b) Par une employée familiale
 - c) Par une assistante maternelle
- B. Quand l'offre est en inadéquation avec la demande p.117
- 1. Des professionnels qui manquent
 - 2. Des parents qui s'expriment
 - a) Propos de parents
 - b) Des enquêtes témoignent
- C. Quand les aspirations des Français méritent attention p.121
- 1. L'arrêt temporaire d'activité professionnelle est souhaité
 - 2. Les parents préfèrent le développement des prestations en nature
 - 3. Les parents veulent disposer de la liberté de choix du mode d'accueil pour leur enfant
 - a) Un choix motivé par l'objectif de favoriser l'épanouissement de l'enfant
 - b) Un choix résultant de raisons pratiques

CHAPITRE IV : EN REGARDANT L'EUROPE, DES ENSEIGNEMENTS POUR NOTRE PAYS

p.126

I. UNE DEMOGRAPHIE SINISTREE ET UN CONTEXTE SOCIOLOGIQUE SIMILAIRE A CELUI DE LA FRANCE

p.126

- A. Quand les données démographiques parlent p.126
- 1. Panorama général : un continent malade de sa démographie
 - 2. Tendances démographiques récentes
 - a) Un taux de fécondité au plus bas
 - b) Un taux de nuptialité en décroissance
 - c) Un vieillissement de la population
 - 3. La tranche d'âge des 0-6 ans
- B. Quand le problème de la conciliation vie familiale/ vie professionnelle est en émergence partout p.129
- 1. Une politique qui relève du principe de subsidiarité
 - 2. Des données sociologiques semblables dans tous les pays
 - a) Un taux d'activité des femmes en âge d'avoir des enfants en augmentation
 - b) Une transformation des modes de composition des familles
 - c) Une pluralité de familles

II. DES DIFFERENCES DE CONCEPTIONS ENTRE LES PAYS DE L'UNION AU REGARD DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

p.131

A. Quand les différences sont considérables entre les pays au regard des modes de garde p.132

1. Des modèles divergents conduisant à une offre de services plus ou moins développée
2. Des politiques de services à relier aux modes de congés parentaux et aux caractéristiques de l'activité professionnelle

B. Quand les politiques de congés parental émergent p.134

C. Quand les modalités de prise en charge varient p.135

D. Les leçons des expériences européennes pour notre pays p.136

1. L'intérêt d'une gestion décentralisée
2. La nécessaire revalorisation des assistantes maternelles
3. Une meilleure professionnalisation pour la garde à domicile
4. Un congé parental pertinent dans les pays du Nord

CHAPITRE V : VERS LA PRESTATION D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

p.138

I. LE TEMPS DU PARTENARIAT

p.139

A. Quand le groupe de travail trace les contours des difficultés de la politique actuelle p.139

1. Les constats qui s'imposent
 - a) Premier constat : l'intervention de nombreux acteurs
 - b) Deuxième constat : une situation actuelle éclatée aux cohérences incertaines
 - c) Troisième constat : la politique des trois syndromes
 - c) Quatrième constat : Des coûts pour la collectivité et la famille qui ne sont pas toujours en convergence
2. Les conséquences de ces données : une offre insuffisante
 - a) Au regard de l'accueil à l'extérieur du foyer
 - b) Au regard de l'accueil par l'un des parents
 - c) Au regard de l'offre : la nécessité d'un soutien renforcé

B. Quand le partenariat fut constructif p.147

1. Une réflexion en groupe plénier
2. Un partenariat ouvert
 - a) Au niveau des débats
 - b) Au niveau des contributions

II. LE TEMPS DES PROPOSITIONS p.152

A. Les principes présidant à la politique d'accueil du jeune enfant p.153

1. Principes présidant à la politique familiale
2. Objectifs de la prestation d'accueil du jeune enfant

B. Les scénarii envisageables pour la création d'une prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) p.154

1. Scénario 1 : La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) tendant à harmoniser les aides existantes au regard du mode d'accueil et de vie choisi par les parents p.155

1.1. Les principes du scénario 1

1.2. Le mécanisme de base du scénario 1

a) Le dispositif de la PAJE à l'extérieur du foyer

- Première hypothèse : création d'une prestation forfaitaire

- Deuxième hypothèse : création d'une prestation tenant compte du revenu, du temps de garde et visant à établir un taux de convergence par rapport au barème crèche

Deux mesures de simplification : l'exonération des cotisations sociales et l'expertise d'un chèque famille

b) Le dispositif de la PAJE au regard de la cessation temporaire d'activité professionnelle

1.3. Conclusion : avantages et inconvénients du scénario 1

2. Scénario 2 : La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) à caractère universel assortie de deux compléments p.164

2.1. Les principes du scénario 2

2.2.. Le mécanisme du scénario 2

2.3. Le mécanisme du socle de base

a) Son périmètre

b) Son ordonnancement

- Première hypothèse : un socle de base autour d'une prestation universelle totale ou quasi-totale

- Deuxième hypothèse : une prestation d'accueil du jeune enfant modulée à un niveau moins sélectif que l'APJE actuelle

2.4. Les deux compléments ou prestations complémentaires

a) Le dispositif de la PAJE à l'extérieur du foyer

- Première hypothèse : création d'une prestation forfaitaire

- Deuxième hypothèse : création d'une prestation tenant compte du revenu, du temps de garde et visant à établir un taux de convergence par rapport au barème crèche

Deux mesures de simplification : l'exonération des cotisations sociales et l'expertise d'un chèque famille

b) Le dispositif de la PAJE au regard de la cessation temporaire d'activité professionnelle

2.5. Conclusion : avantages et inconvénients du scénario 2

3. Scénario 3 : D'une prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) sous forme d'allocation unique à une prestation autour de la naissance p.177

3.1. Les principes du scénario 3

3.2. Le mécanisme du scénario 3

3.3. Deux hypothèses réorganisant le dispositif actuel

a) Première hypothèse : le dispositif de la PAJE unifiée réorganisant le dispositif

b) Deuxième hypothèse : le dispositif de la PAJE unifiée autour de la naissance

3.4. conclusion : avantages et inconvénients du scénario 3

C. La politique d'accompagnement de la PAJE p.181

1. Les mesures souhaitables d'accompagnement de la PAJE

a) Réflexion autour de l'allongement de la durée du congé maternité

b) Lancement d'un plan crèche

c) Généralisation des nouvelles structures intégrant des concepts nouveaux

c) Amélioration de l'aide publique en cas de présence du handicap

d) Relance de l'action sociale des CAF et des CMSA

e) Plan pour les métiers de la petite enfance

2. L'accompagnement en modernité de gestion

a) Les relais assistantes maternelles transformés en maisons d'accueil du jeune enfant

b) Le carnet de maternité réorganisé

c) Le système de contrôle de passation des examens médicaux amélioré

c) La nécessaire harmonisation de la base ressources des différentes prestations autour de la notion de revenu net imposable

CONCLUSION

p.185

Madame la Députée,

Le projet de création d'une **prestation de libre choix** pour l'accueil de l'enfant **est un engagement du Président de la République et du Gouvernement**. Les trois caractéristiques majeures de cette prestation sont connues:

- **Simplifier**, puisqu'il s'agit de diminuer le nombre de prestations existantes et de mieux articuler les différentes formes d'intervention (allocations, remboursement ou allègement de charges, avantages fiscaux) ;
- Garantir le **libre choix du comportement d'activité**, puisque cette prestation sera accordée à la mère qui travaille ou qui ne travaille pas, tout en évitant un phénomène de désincitation au travail dont les conséquences pourraient être néfastes pour les familles les plus fragiles;
- Garantir le **libre choix du mode de garde**, puisqu'elle doit aider les familles à trouver et financer le mode de garde le plus adapté à leurs besoins.

C'est dans cet esprit, que je souhaite vous confier la présidence d'un groupe de travail "prestation de libre choix" dans le cadre de la préparation de la prochaine Conférence de la Famille.

Il reviendra à ce groupe de travail, sur la base du bilan des aides existantes et de la situation en matière d'offres de services aux familles, de proposer différents scénarios de mise en œuvre de cette nouvelle prestation assortis de leurs avantages et de leurs inconvénients respectifs.

Le groupe devra s'attacher à définir le périmètre de la nouvelle prestation. Les prestations actuelles se caractérisent en effet par une grande diversité, tant en ce qui concerne leurs finalités que dans la nature de leur mode libérateur. Ainsi, elles consistent tantôt en versement de numéraire, tantôt en prise en charge de cotisations sociales, tantôt en avantage fiscal et, dans le cas de l'aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), combinent les trois. L'allocation pour jeune enfant (APJE), qui a remplacé les allocations prénatales, est principalement liée à la maternité. L'allocation parentale d'éducation (APE) à taux plein offre une alternative au travail pour

élever un enfant mais l'APE à taux partiel vise plutôt à concilier vie familiale et vie professionnelle. L'allocation de garde d'enfants à domicile (AGED), créatrice d'emplois familiaux ne concerne qu'environ 50.000 familles. L'allocation de parent isolé (API) est un minimum social. Quant à la prestation de service pour les crèches, elle engage les caisses d'allocations familiales vis à vis des collectivités locales.

J'ajoute que les taux d'effort, c'est à dire le débours net (après aide publique) par rapport au revenu du ménage, varient sans véritable cohérence selon les revenus et les selon les modes de garde. Pour un même revenu, le taux d'effort est plus élevé pour la garde à domicile . Pour un même mode de garde, il est fluctuant avec le revenu et le cumul éventuel de prestations.

° °
°

S'agissant de la simplification, la mission du groupe de travail sera de présenter au ministre délégué à la famille des mesures qui pourront être mises en œuvre dès le premier semestre 2004. Je demande au groupe de réfléchir notamment - c'est un scénario parmi d'autres - à l'idée d'une **prestation qui pourrait être appelée "Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE)**. Elle pourrait prendre la forme d'une prestation en espèces, mais aussi d'une prestation en nature. Dans ce dernier cas, elle serait conçue comme un crédit temps ouvrant un droit de tirage pendant une période déterminée, **matérialisée par un "chèque-service"** vis à vis des crèches, des caisses d'allocations familiales, des entreprises, de l'Urssaf, de l'assurance vieillesse, selon que son bénéficiaire entend recourir à une garde collective ou individuelle, à un congé parental, ou faire valoir son droit à une prise en charge de cotisations sociales pour la garde d'un enfant ou encore, pourquoi pas, à l'acquisition d'avantages retraite en cas de cessation d'activité.

Cette nouvelle prestation constituerait une simplification réelle des dispositifs actuels. Les familles auraient désormais à remplir **un seul dossier d'accueil de l'enfant**, qui mobiliserait **en fonction de leurs souhaits** l'ensemble des organismes débiteurs.

° °
°

S'agissant du libre choix des modes de garde, le groupe de travail aura à fonder la légitimité de la nouvelle prestation au regard de ses effets structurants sur l'offre, en tenant compte des rigidités actuelles et des passerelles indispensables qu'il conviendrait d'instituer entre les différents

modes de garde, ainsi que des inégalités géographiques d'équipement. Il devra en outre engager une réflexion sur les conditions dans lesquelles les familles pourraient être incitées à devenir elles-mêmes employeurs et à le rester durablement.

S'agissant des comportements d'activité, le groupe de travail devra prendre en compte les incidences de la nouvelle prestation sur le droit du travail et le droit de la sécurité sociale. D'un côté, la nouvelle prestation devra être neutre au regard du marché du travail (on peut rappeler que la "stratégie européenne de l'emploi" s'est donnée pour objectif de porter à 60% le taux d'activité des femmes au cours des dix prochaines années). De l'autre, la politique d'accueil de l'enfant apparaît décisive pour l'avenir des retraites lorsqu'on sait que le nombre des naissances est aujourd'hui inférieur au nombre des naissances désirées faute de dispositif suffisamment diversifié d'accueil du jeune enfant.

La nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant sera au cœur d'une politique familiale conçue pour nourrir une triple ambition :

- offrir des perspectives inscrites dans la durée, qu'il s'agisse d'assouplir et de diversifier les modes d'accueil, d'articuler de manière harmonieuse les temps de vie : temps familial et temps de travail, temps de maternité et temps de parentalité ;
- avoir une visée citoyenne, parce que la nouvelle prestation concerne autant le monde du travail que le citoyen,
- avoir une visée universelle, qu'il s'agisse de l'accès à la prestation, de l'égalité socio-professionnelle ou encore des disparités territoriales d'équipements et de services qui sont à corriger.

Les différents scénarios que vous me présenterez devront à l'évidence tenir compte des fortes contraintes pesant sur la situation des finances publiques. C'est pourquoi, à la lumière de cette exigence, je souhaite que chacun des scénarios soit assorti de plusieurs variantes financières, dont une s'intégrant dans l'enveloppe actuelle des prestations familiales relatives à l'accueil du jeune enfant.

Pour mener à bien l'ensemble de cette mission, vous serez assisté d'un rapporteur, monsieur Philippe Steck, directeur des prestations familiales de la Caisse Nationale des Allocations familiales, ainsi que d'un secrétariat assuré par la Direction de la Sécurité Sociale. J'ai reçu l'assurance du ministre de l'Economie des Finances et de l'Industrie que vous disposerez par ailleurs de l'appui technique de ses services qui, en tant que de besoin, pourront être associés comme experts à la conduite de vos travaux.

Je vous demande de me faire parvenir votre rapport final pour le 14 février 2003.

Je vous prie de croire, Madame la Députée, à l'assurance de toute ma considération.

Christian JACOB

Madame Marie-Thérèse Hermange
Députée européenne
Parlement européen
Allée du Printemps
B.P. 1024/F
F-67070 Strasbourg Cedex

AVERTISSEMENT

Malgré l'appui important des services administratifs qui ont fourni des données substantielles et des premières simulations de coût des mesures proposées, les délais courts d'élaboration du présent rapport d'une part, conduisent à attirer l'attention du lecteur sur la prudence encore nécessaire en l'état d'appréhension des données figurant dans le-dit rapport.

En effet, il s'avère, difficile de comparer le profil des bénéficiaires des prestations à la population potentiellement éligible, parce que les données proviennent d'une part de données issues des logiciels de gestion des CAF et d'autre part des données de l'INSEE, qui résultent d'enquêtes purement statistiques. Se pose, donc, le problème des concepts utilisés pour caractériser les populations. L'INSEE se fonde sur le concept de ménage, défini comme « l'ensemble des personnes occupant un même logement, qu'elles aient ou non des liens familiaux » ; la CAF raisonne, quant à elle, à partir de la notion d' « allocataire », c'est à dire la personne qui ouvre juridiquement des droits. Ménage INSEE et foyer allocataire CAF sont donc à recouper avec précaution.

En ce qui concerne la mesure du niveau de vie, ensuite, bien que le revenu net catégoriel soit le plus souvent retenu, il convient de préciser que plusieurs définitions du revenu coexistent. Le revenu primaire (ou revenu initial) est assimilé largement au revenu déclaré fiscalement. Il comprend les revenus de remplacement (allocations de chômage, pensions de retraite, indemnités de maladie et de maternité) et le supplément familial de traitement des fonctionnaires, avec déduction de la CSG et de la CRDS. Le revenu net imposable, est égal au revenu global, soit la somme des différents revenus catégoriels net (par exemple, salaires après déduction des 10 et 20 % ou revenus de capitaux mobiliers après abattement) à laquelle s'ajoutent les plus-values à court terme, moins le déficit des années antérieures, avec déduction des charges et abattements spéciaux (enfants mariés à charge, personnes âgées ou invalides). Il s'agit du revenu qui sert de base au calcul de l'impôt sur le revenu. Le revenu net catégoriel au sens des CAF prend en compte l'ensemble des revenus imposables. Les déductions habituelles (10 et 20 % ou revenus de capitaux mobiliers après abattement) sont appliquées, certaines charges sont déduites (comme les frais de garde pour les enfants âgés de moins de 7 ans) mais il convient de noter particulièrement que certaines situations (chômage notamment) induisent des abattements ou neutralisation. Ce type de revenu est utilisé pour le calcul du montant de l'APJE et de l'AGED, et s'avère assez proche du revenu net imposable.

Enfin, pour permettre aux décideurs, sur une matière en substantielle évolution parfois, d'être éclairés au mieux, nous avons fait un choix : retenir, dans la mesure du possible, les données statistiques et financières les plus récentes, ce qui renvoie inéluctablement à des problèmes de consolidation et de fiabilisation. C'est ainsi que, si les statistiques des bénéficiaires de prestations sont assez fiables, pour ce qui a trait au régime général de la Sécurité Sociale. Il faut être plus prudent sur la consolidation des données sur les régimes particuliers. Par ailleurs, les données arrêtées au 31 décembre d'une année doivent être complétées par une analyse des flux annuels, puisque chacun sait qu'il y a une saisonnalité des dépenses. L'évolution des revenus en période de modification de conjoncture économique mérite également attention, comme, à plus long terme, les évolutions démographiques ou encore celles relatives au comportement des familles en termes d'accueil du jeune enfant, lesquelles, d'ailleurs, dans certains cas, multiplient des combinaisons conduisant à évoquer le concept de multi - accueil.

C'est dire combien l'essai de mesure d'impact des propositions formulées dans ce rapport au regard des modifications éventuelles de comportements reste toujours -comme l'historique des aides à la petite enfance l'a prouvé- un exercice extrêmement délicat. Dans ces conditions, nous voulons dire notre gratitude aux services administratifs qui ont effectué - dans des délais très courts- des travaux très conséquents, et ce d'autant plus que des expertises ultérieures seront nécessaires pour affiner certains chiffres.

AVANT PROPOS

*L'enfant est l'avenir de l'humanité.
Faisons qu'il soit aussi son présent.*

Yves Buannic¹

Printemps 2003. Deux débats très imbriqués l'un l'autre vont solliciter l'ensemble de la société civile, les partenaires sociaux et les autorités publiques. D'abord **le débat sur les retraites**, au sujet duquel déjà en novembre 1985 Henri Guillaume, alors Commissaire au Plan, alertait : « *sans enfants, pas de retraites* ». Il s'attachait ainsi à privilégier l'anticipation et la prévention dans le souci du bien-être des générations futures, en alertant déjà sur la nécessité, **pour assurer un développement durable** – le terme à l'époque n'était pas d'actualité – d'effectuer des choix en la matière ; il indiquait par là même qu'au delà du constat qui oppose bien souvent politique familiale et politique sociale, l'enjeu de la politique familiale est bien aussi d'être une **politique des âges de la vie**, et notamment en ces deux extrêmes : **l'enfance et la vieillesse**. L'enfance : tel est bien le deuxième débat que le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, sous l'impulsion de Christian Jacob, Ministre délégué à la famille, va initier lors de la Conférence annuelle de la Famille à travers trois thématiques : la prestation d'accueil du jeune enfant, le lien famille-entreprise et le soutien à la parentalité. Comme l'a récemment souligné le Premier Ministre², une « *politique familiale active* » doit « *permettre à chaque famille d'avoir le nombre d'enfants qu'elle souhaite* », et répondre ainsi à la fois « *à un désir profond de nos concitoyens* » et « *garantir la vitalité de notre société* » grâce à « *de nouveaux actifs pour payer les retraites de demain* ». « *C'est pourquoi la réforme des retraites ira de pair avec un effort accru de la Nation pour faciliter l'accueil de l'enfant* ». Dans cette perspective, **penser une politique des âges de la vie**, du temps l'enfance à celui de la vieillesse, sans oublier bien évidemment le temps majeur de l'adolescence, c'est **penser une politique de l'humanité** qui a pour vocation de mettre au cœur de la décision publique « **le principe d'humanité** », et ce dans une perspective de développement durable.

C'est dans ce cadre que nous a été confiée par Christian Jacob la mission, en amont de la Conférence annuelle de la Famille, dans une démarche de concertation approfondie avec l'ensemble des partenaires de la politique familiale, d'animer un groupe de réflexion pour établir le périmètre d'une nouvelle prestation : **la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)**. Constituant un engagement majeur du Président de la République, sa mise en place doit répondre à trois objectifs :

- **Simplifier l'existant**, puisqu'il s'agit de réduire très significativement le nombre de prestations et de mieux articuler les différentes formes d'intervention (allocations, remboursement ou allègement de charges, avantages fiscaux) ;
- **Garantir le libre choix du comportement d'activité**, puisque cette prestation doit être accordée au parent qui travaille ou qui ne travaille pas, tout en évitant un phénomène de désincitation au travail;
- **Garantir le libre choix du mode de garde**, puisqu'elle doit aider les familles à trouver et financer le mode de garde le plus adapté à leurs besoins.

¹ Président-Fondateur de l'Association Enfants du Monde – Droits de l'Homme.

² Discours du Premier Ministre, Jean-Pierre Raffarin, au Conseil économique et social, le 3 février 2003.

L'approche, en la matière, ne peut être uniquement financière, tant au niveau de la famille qu'à celui de l'Etat lui-même, contraint au niveau de l'ensemble des politiques sociales en général et de l'ensemble de la politique familiale en particulier. Celle-ci mobilise en effet des objectifs de redistribution des revenus, de politique des âges (adolescence, jeunes adultes, avantages familiaux de retraite), d'appui à la fonction parentale et au temps libre des jeunes enfants entre autres.

L'exercice pour définir le périmètre de cette nouvelle prestation est donc techniquement délicat à plusieurs titres :

1. D'abord, parce que la politique de la petite enfance a appelé des **évolutions substantielles** avec des ruptures plutôt lentes voire hésitantes dans ses axes directeurs. D'où une impression d'inflexions plus ou moins réussies, de sédimentation, de réformes à petits pas, d'une multiplicité d'acteurs pas toujours en cohérence face à des familles qui vivent parfois l'accès à un mode d'accueil comme une prouesse, une réussite parfois teintée d'une résignation à ce qu'il est possible de choisir ;

2. En second lieu, parce que les prestations actuelles se traduisent soit par un versement en numéraire, soit par la prise en charge de cotisations sociales, soit par un avantage fiscal et, dans un cas, combinent même les trois. Elles génèrent en outre pour les ménages des taux d'efforts qui varient, sans véritable cohérence, selon les revenus et selon les modes de garde ;

3. En troisième lieu, parce que **des oppositions parfois trop rapides subsistent** : accueil collectif / accueil individuel, mère active / mère inactive, bonne garde / mauvaise garde, politique nationale / politique locale, prestation légale / prestation sociale. C'est ainsi qu'à l'heure de la décentralisation, les conseils régionaux, les communes et les CAF ont apporté leur part dans la construction d'une armature de services et d'équipements proches des besoins au caractère plus multiple, ne serait-ce que par la multiplication des temps sociaux. A l'inverse, les prestations légales ont permis une solvabilisation qui a le mérite d'absorber immédiatement les besoins nouveaux émergents et d'apporter leur part à la structuration de l'offre, au moins à moyen terme. En quoi là aussi, opposer une politique de l'offre et de la solvabilisation n'est pas toujours pertinent ;

4. En quatrième lieu, parce que si la solvabilisation de l'offre conduit à mieux accueillir nos enfants, des éléments **autres que quantitatifs** entrent en la matière toujours en ligne de compte. C'est ainsi que la montée du besoin purement quantitatif est lié à un rebond démographique dont nul ne peut prévoir sérieusement l'ampleur sur la durée. La poussée des naissances de rang 1 peut être décryptée comme un effet de calendrier mais aussi comme une mutation du choix des femmes dans la relation à la carrière professionnelle. La pesée de l'accueil lorsque la famille est nombreuse, lorsque le revenu primaire est absent ou faible, lorsque l'enfant handicapé advient, lorsque le couple est déjà en rupture, lorsque le service public en termes d'équipements et services est éloigné, lorsque l'offre est réduite, sont des données anciennes qui perdurent mais qui font entrer des éléments à caractère psychologique -voire affectif- difficilement quantifiables.

Ceci étant posé, la politique autour de la petite enfance est cruciale en soi parce que :

1. D'abord, **le temps autour de la naissance**, est celui où se structure très largement la qualité de vie du futur adolescent et de l'adulte. C'est à la fois le temps de la proximité et des repères sécuritaires et celui de la socialisation, où se joue l'appropriation de la relation interindividuelle et l'appropriation de la relation à la collectivité. Opposer ici aussi l'une à l'autre ne serait pas pertinent.

2. Dans la société française d'aujourd'hui qui s'inscrit dans ses différences géographiques, territoriales et ses racines diverses, mais qui est aussi ouverte sur l'Europe et sur le monde, le besoin d'accueil est tout à la fois accru et soutenu par les données démographiques et sociologiques qui sont, pour certaines, en mutation. A ce titre la politique à plus que jamais besoin **d'anticipation et de prospective**, ou à tout le moins de souplesse, prenant en compte ces nouvelles données là.

L'exercice est donc difficile et nous en sommes d'autant plus conscients que la mesure d'impact de la politique à conduire est rendue encore plus ardue – au regard de l'état des lieux difficile à visualiser – tant les données sont éparpillées.

C'est donc avec l'humilité de mise et avec l'espoir d'être parvenus à une synthèse au regard de l'ensemble des propositions émises que nous irons **vers la prestation d'accueil du jeune enfant et sa politique d'accompagnement** (chapitre V) après avoir tiré **les leçons des politiques conduites dans d'autres pays européens** (chapitre IV). La prestation d'accueil du jeune enfant a, par ailleurs, été mise en perspective après avoir examiné **les évolutions démographiques et sociologiques de notre société** (chapitre I), retracé **le parcours d'obstacles rencontré par les familles dès le stade antenatal** (chapitre II) qui devient encore plus conséquent **lorsque l'enfant arrive au monde** (chapitre III).

CHAPITRE I

EN OBSERVANT LES EVOLUTIONS DE NOTRE SOCIETE, LA POLITIQUE ACTUELLE D'ACCUEIL DE L'ENFANT POSE QUESTION

On a des enfants quand on ne doute pas de leur avenir.

Alain Peyrefitte

L'évolution du nombre de bénéficiaires des prestations familiales, comme le niveau d'accueil quantitatif et qualitatif des jeunes enfants, dépend de plusieurs données dont aucune ne doit être sous-estimée pour élaborer une politique de l'accueil du jeune enfant : changement de législation, modification du barème des prestations ou/et de leurs conditions d'attribution, amélioration ou moindre pouvoir d'achat, cadre de vie mais aussi évolutions démographiques et comportements sociologiques. C'est l'interaction entre tous ces éléments qui tout à la fois expriment et conditionnent les comportements des familles.

A ce titre, l'écart entre l'indicateur conjoncturel de fécondité et le nombre idéal d'enfant souhaité par les français s'explique, en partie, par les contraintes vécues par les familles et notamment celles relatives à la capacité d'accueil des jeunes enfants.

Nous examinerons dans ce chapitre, les conséquences des données **démographiques (I)** et **sociologiques (II)** des comportements familiaux tant ils sont déterminants dans l'élaboration des politiques d'accueil de la petite enfance.

I. Données démographiques : une situation originale en France

Si depuis 1945, la population française est passée de 40 à environ 60 millions d'habitants, notre pays a connu des périodes distinctes, comme d'autres pays européens. D'une part, un cycle allant de 1946 à 1973-1975 avec une forte natalité et un solde migratoire conséquent qui a entraîné un accroissement de la population de plus de 7 millions d'habitants, c'est à dire presque autant que dans la période de trente ans qui a suivi : pendant cette période la tranche des « 0-19 ans s'est gonflée de plus de 2 millions de jeunes alors qu'elle a diminué de 1,2 millions dans la période 1975-1990 et qu'elle baisse depuis de 60 000 par an »¹.

D'autre part, à partir de 1975, on constate une fécondité beaucoup plus basse avec un accroissement conséquent des personnes âgées et une diminution des familles de trois enfants et plus, passant en vingt ans de 600 000 à 400 000 alors que le nombre de couples avec un seul enfant, soit 3,6 millions, a augmenté de près de 400 000 dans la même période.

Pour autant, même si notre pays connaît et connaîtra des fractures économiques dues au déclin de sa population, notamment dans certaines zones géographiques², il a une situation originale en Europe puisque, avec son taux de fécondité actuel, la France, contrairement à l'Espagne et à l'Italie, assure un niveau proche de la stationnarité avec un environnement spécifique pour la tranche d'âge jusqu'à 6 ans.

A. Quand les indicateurs démographiques indiquent un niveau proche de la stationnarité

1. Panorama général : un niveau proche de la stationnarité

Le Haut Conseil de la Population et de la Famille se consacre depuis un an à une réflexion sur les familles et les enfants. Dans ce cadre, il a choisi d'étudier quatre questions : la parentalité, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, les appréciations qu'appellent la politique des jeunes enfants, le niveau de fécondité en France. Les deux derniers thèmes ont fait l'objet de deux rapports, l'un élaboré par Frédérique Leprince, l'autre par Laurent Toulemon, publiés en février 2003. Ils ont donné lieu à un avis de la part du Haut Conseil de la Population et de la Famille intitulé « Fécondité et accueil du jeune enfant en France »³ que nous reprenons pour sa partie démographie⁴.

« Le rapport que M. Toulemon a établi pour le Haut Conseil fait apparaître, en se référant à la descendance finale des générations ou au rapport de la population totale à l'espérance de vie, que le niveau actuel de la natalité en France correspond à peu près à la stationnarité à long terme de la population française. Ce résultat est, pour partie, imputable à la politique de la petite enfance menée dans notre pays, mais il s'explique sans doute aussi par l'accueil et le mode de fonctionnement de l'école maternelle et élémentaire et par différentes interventions publiques qui apportent un soutien aux parents. »

¹ Godet. M, Le choc de 2006, édition Odile Jacob, décembre 2002.

² On lira avec intérêt le numéro 654 de Population Avenir, avec la carte des « six France » dessinée par Gérard-François Dumont, septembre-octobre 2001.

³ Avis du Haut Conseil de la Population et de la Famille, Fécondité et accueil du jeune enfant en France, février 2003.

⁴ Nous le reprendrons aussi dans la partie accueil de la petite enfance.

Si l'indicateur conjoncturel de fécondité ne conduit pas exactement à cette conclusion, c'est qu'il n'a pas fourni au cours de ces dernières années une image fidèle de la fécondité, ses mouvements ayant été affectés par un allongement du calendrier des naissances, notamment des premières naissances. Cet allongement est dans certains cas voulu, mais dans d'autres est dû aux difficultés des jeunes à s'insérer dans la vie professionnelle, et en particulier à trouver des emplois stables.

*On constate par ailleurs une **homogénéisation des comportements de fécondité** : les différences sociales comme les disparités régionales s'estompent. En conséquence, la taille des familles se resserrant, la famille de deux enfants fait désormais de plus en plus largement figure de modèle, en ce sens qu'elle est la plus répandue mais aussi qu'elle serait conforme à l'aspiration de la plupart des couples. Il n'y aurait, en effet, guère de différence entre le nombre d'enfants souhaités par les couples et leur fécondité effective, du moins en ce qui concerne les personnes en situation de procréer, pour qui la notion de fécondité désirée a un sens.*

La France est désormais le pays de l'Union européenne où il naît le plus d'enfants. en revanche, son solde migratoire est beaucoup plus faible que celui des pays comparables et représente à peine un douzième de celui de l'Union, pour un sixième de sa population.

La stationnarité à long terme de la population est certes un objectif que peuvent s'assigner les pouvoirs publics ; il n'est, toutefois, ni le seul envisageable ni nécessairement le plus légitime, surtout dans un monde en expansion démographique. Une perspective plus volontariste pourrait être retenue, qui viserait au maintien d'un taux d'accroissement de la population positif, proche, par exemple, de celui que l'on connaît aujourd'hui » ou encore permettrait de connaître à nouveau le ressaut démographiques des années 2000.

2. 2000-2001 : un ressaut démographique traduisant de manière sensible un besoin accru d'accueil du jeune enfant

La progression du nombre annuel des naissances qui s'est amorcée en 1995, s'est accélérée en 2000 (5,4%). En 2001, le nombre des naissances a été sensiblement le même qu'en 2000. Les résultats provisoires sur cette dernière année font état de 774 500 naissances en France métropolitaine (804 052 naissances avec les DOM). Ceci signifie concrètement que le besoin d'accueil du jeune enfant a progressé à hauteur de 34 800 enfants en 2000 par rapport à 1999 et de 30 400 enfants en 2001, toujours par rapport à 1999.

En résumé, le flux de naissances 1999-2001 (2 297 800 enfants) est supérieur de 4,4% au flux 1996-1998 (2 199 200 enfants).

Les premières données disponibles sur le nombre de naissances 2002 marqueraient un repli de 1,2% par rapport à 2001 (les prévisions font état de 762 000 naissances environ en métropole, 795 700 naissances avec les DOM).

Pour autant, la tendance ne semble pas en l'état, fondamentalement inversée. Le niveau obtenu est substantiellement plus élevé que l'étiage du milieu des années 1990. Le flux des naissances est, avec celui de l'Irlande, le plus haut d'Europe révélant un taux de fécondité voisin de 1,90%, très supérieur à celui de l'Espagne

(1,22) et de l'Italie (1,25) qui sont en situation délicate de devenir les pays les plus en déclin démographique juste devant le Japon (1,35).⁵

Évolution générale de la population

ANNÉES	EN MILLIERS				
	Population en milieu d'année (1)	Naissances vivantes ⁶	Décès	Solde naturel	Solde migratoire
1990	56 709,5	762,4	526,2	236,2	80,0
1991	56 977,5	759,1	524,7	234,4	90,0
1992	57 242,3	743,7	521,5	222,2	90,0
1993	57 469,5	711,6	532,3	179,3	70,0
1994	57 661,2	711,0	520,0	191,0	50,0
1995	57 847,2	729,6	531,6	198,0	40,0
1996	58 029,4	734,3	535,8	198,5	35,0
1997	58 210,9	726,8	530,3	196,4	40,0
1998	58 397,8	738,1	534,0	204,1	45,0
1999 (p)	58 620,4	744,1	541,6	202,5	45,0
2000 (p)	58 891,9	778,9	538,3	240,6	55,0

(p) Résultats provisoires
(q) (1) Après un ajustement d'après le recensement de la population de 1999

Source : INSEE, statistiques de l'état civil et enquête Villes

Le solde naturel de la population a contribué à hauteur de 81,4% à l'accroissement de la population française. Ce ressaut démographique intervient au moment où l'on enregistre une hausse significative du nombre de mariages qui est passé de 254 000 en 1995 à 304 300 en 2000.

En termes purement quantitatifs le besoin d'accueil questionne toute les modalités d'aides des collectivités publiques. Avec la prudence qui s'impose dans des comparaisons qui pourraient être trop frustrées, notons toutefois au regard de la politique d'accueil de la petite enfance, les éléments suivants :

- **Besoins d'accueil supplémentaire en 2001** (par rapport à une base 1999) : **+ 30 400 enfants** ;
- **Allocation parentale d'éducation** : progression 2001/2001 : **+ 12 493 allocataires** (+2,3%) ;
- **Aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée**: progression 2001/2001 : **+ 32 258 allocataires** (+5,7%) ;

⁵ Voir tableau : Démographie Internationale Comparée, Eurostat, Annuaire 2002

⁶ En incluant les départements d'Outre-Mer, le nombre de naissances vivantes est (en milliers) de : 741,4 en 1994, 759,6 en 1995, 764,6 en 1996, 758,1 en 1997, 768,5 en 1998, 776,5 en 1999, 808,2 en 2000.

- **Fonds d'investissement à la petite enfance:** le cumul des places nouvelles dans les structures d'accueil petite enfance s'établit pour 2001-2002 à **7670 places**. L'effet attendu du Fipe s'établit à 19 671 places pour 2004.

Ces données purement quantitatives avec leurs limites font apparaître sur les modes d'accueil des effets similaires à ceux qui touchent les maternités.

3. Les conditions qui ont permis cette évolution restent fragiles

« L'impact positif des politiques familiales sur le niveau de la fécondité paraît notable, même s'il est difficile à établir :il pourrait, selon les quelques études disponibles, être estimé à 0,2% enfant par femme, pour une prise en charge du coût de l'enfant à hauteur de 16%. Les éléments d'information qui permettraient de valider ou de développer cette conclusion font toutefois largement défaut ; en effet, les travaux existants traitent essentiellement du cas de pays étrangers. Aussi, le Haut Conseil recommande-t-il vivement que la question de l'incidence des mesures de politiques familiales sur la fécondité devienne, pour les organismes intéressés par ce sujet, un objet d'études privilégié.

Dans le même temps, le Haut Conseil relève que des contraintes très fortes risquent de peser, dans les années à venir, sur le financement de la politique familiale et il s'inquiéterait grandement si celle-ci devait devenir, en conséquence, beaucoup moins ambitieuse à l'avenir »⁷.

Dans ces conditions, l'état de stationnarité de la population française pourrait être altéré d'autant que dans les années à venir le nombre de parents potentiels va baisser et que les « intentions de fécondité » ne manifestent pas « une demande d'enfant de grande ampleur »⁸.

a) Un indicateur conjoncturel de la fécondité stable

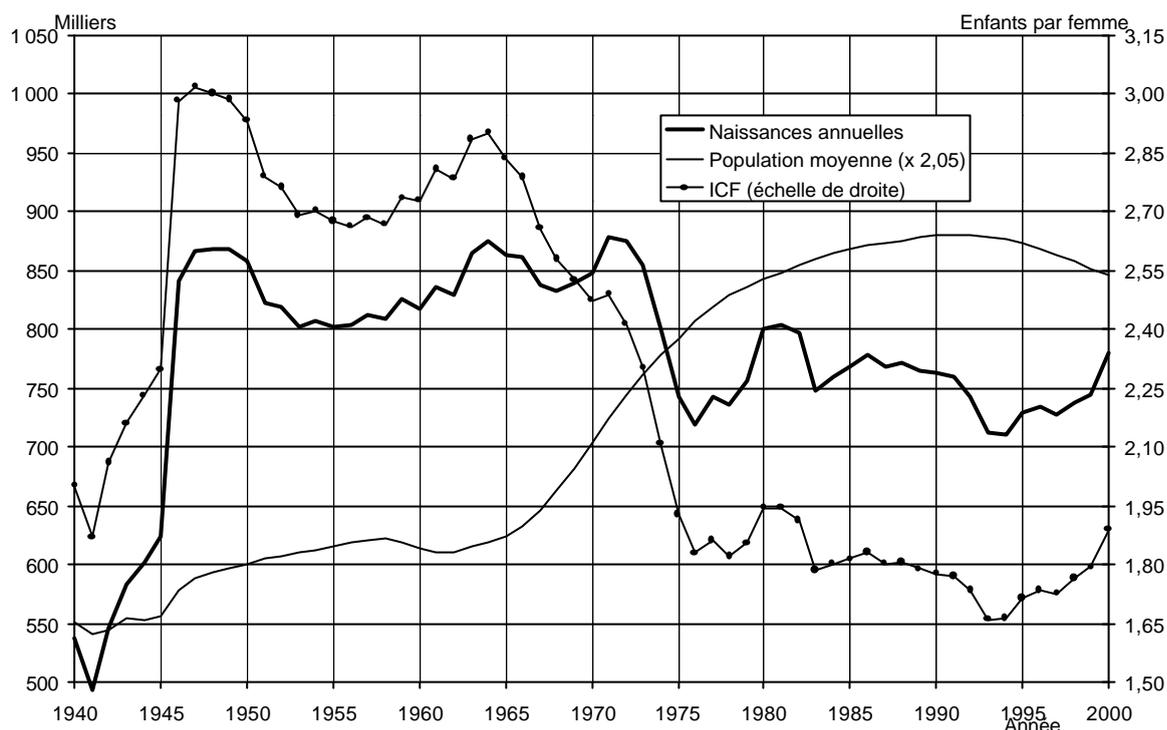
L'évolution de l'indice conjoncturel de fécondité qui a baissé dans les années 70, oscille depuis 1976 « autour de 1,8 enfant par femme, avec une hausse au début des années quatre-vingt (1,95 en 1981), une baisse au milieu des années quatre-vingt-dix (1,65 en 1993), et à nouveau une hausse depuis 1994 (1,9 en 2000) ».⁹

⁷ Avis Haut Conseil de la Population et de la Famille, Fécondité et accueil du jeune enfant en France, février 2003.

⁸Toulemon.L. La Fécondité en France depuis 25 ans, rapport remis au Haut Conseil de la Population et de la Famille, janvier 2003.

⁹ Toulemon.L.op.cit.p 20.

Nombre annuel de naissances, effectif de la population moyenne et indice conjoncturel de fécondité par année



Sources : Insee, état civil (1940-98 : Insee, diverses années ; 1999-2000 : Doisneau 2001)

Malgré cette hausse, le baby boom est fini et « *il est trop tôt pour dire si cette hausse subite entre 1999 et 2000 inaugure une nouvelle période de hausse durable ou si elle inscrit dans les variations observées depuis 25 ans autour du chiffre de 750 000 naissances annuelles* ». ¹⁰

Cette incertitude pèse sur les politiques à mettre en place pour l'accueil de la petite enfance comme l'absence d'analyse de la part des politiques publiques à anticiper le contexte socio-démographique de la fin des années quatre-vingt-dix a pesé dans un certain nombre de choix. Les citoyens l'ont bien senti puisque, lors des dernières élections municipales, la politique de la petite enfance a été un enjeu de débat majeur.

b) Une décélération de la progression de l'âge de la mère à la naissance.

En effet, au delà de la variation à court terme, « *la stabilité de l'indice conjoncturel de fécondité s'accompagne d'un changement important dans la structure de la fécondité par âge: baisse aux âges jeunes, tandis qu'elle augmente aux âges élevés, les deux mouvements se compensant plus ou moins pour maintenir constante la somme des taux* ». ¹¹ »

¹⁰Toulemon.L .op.cit. p 21.

¹¹Toulemon.L .op.cit. p 20.

C'est ainsi que pendant la période de ressaut démographique, on peut observer ce phénomène de décélération de la **progression de l'âge de la mère à la première naissance**. Certes la sensibilité de ce mouvement (esquisses d'un changement de comportement ? stabilisation ? données conjoncturelles ?) est faible. Mais elle mérite que l'on s'y attarde parce que la progression de l'âge moyen de la mère à la première naissance a été vive.

Age moyen de la mère à la première naissance

Année	Age moyen
1975	24,5 ans
1980	25 ans
1985	26,2 ans
1990	27 ans
1995	28, 1 ans
1997	29,2 ans
1999	29,3 ans
2000	29,4 ans

Le recul de l'âge de la première maternité est général en Europe. Ce phénomène risque d'entraîner **une baisse de la descendance finale des générations**.¹²

Est-on en train d'assister en France, à une stabilisation –à tout le moins- d'une ancienne lame de fond ? Le phénomène est d'importance en termes d'avenir démographique. Il l'est également au niveau du besoin d'accueil du jeune enfant.

Le tableau ci-après mérite une analyse fine.

¹² I.Robert-Bobée, Vers une baisse du nombre moyen d'enfants par femme ? Une simulation à comportements inchangés, France, portrait social2001.2002, INSEE.

Nombre d'actifs et taux d'activité par sexe et groupes d'âge

Groupes d'âge	Hommes		Femmes		Les deux sexes	
	Nombre d'actifs	Taux (*)	Nombre d'actifs	Taux (*)	Nombre d'actifs	Taux (*)
De 15 à 19 ans	214 977	11.0	115 388	06.2	330 365	08.6
De 20 à 24 ans	1 057 333	56.2	873 051	46.9	1 930 384	51.5
De 15 à 24 ans	1 272 310	33.1	988 439	26.5	2 260 749	29.9
De 25 à 29 ans	1 761 057	91.9	1 519 129	78.5	3 280 186	85.2
De 30 à 34 ans	1 976 027	95.6	1 651 266	78.6	3 627 293	87.0
De 35 à 39 ans	2 042 678	96.1	1 734 883	79.6	3 777 561	87.7
De 25 à 39 ans	5 779 762	94.6	4 905 278	78.9	10 685 040	86.7
De 40 à 44 ans	1 982 068	95.6	1 748 159	81.3	3 730 227	88.3
De 45 à 49 ans	1 924 639	94.6	1 687 439	79.9	3 612 078	87.1
De 40 à 49 ans	3 906 707	95.1	3 435 598	80.6	7 342 305	87.7
De 50 à 54 ans	1 871 456	90.5	1 568 685	74.2	3 440 141	82.3
De 55 à 59 ans	1 018 467	66.9	813 607	52.0	1 832 074	59.3
De 50 à 59 ans	2 889 923	80.5	2 382 292	64.8	5 272 215	72.5
De 60 à 64 ans	192 693	15.5	173 461	13.0	366 154	14.2
De 65 à 69 ans	39 997	03.3	32 858	02.3	72 855	02.8
De 70 à 74 ans	15 433	01.4	9 286	00.7	24 719	01.0
75 et plus	12 808	00.8	6 988	00.3	19 796	00.5
60 ans et plus	260 931	05.0	222 593	03.3	483 524	04.0
Total	14 109 633	61.8	11 934 200	48.3	26 043 833	54.7

Proportion d'actifs (Actifs occupés y compris appelés + chômeurs selon le BIT) dans l'effectif total, enquête emploi de mars 2001, INSEE

Le différentiel de taux d'activité entre hommes et femmes, même si il a considérablement régressé, demeure non négligeable dans la tranche d'âge des 25 à 39 ans. Il est encore de 15,7points. Hormis les facteurs culturels préexistants, les caractéristiques du marché de l'emploi, le niveau de rémunération de l'activité professionnelle des deux sexes, la part de l'accueil par la mère du jeune enfant (encore un peu plus de 50%) ou, au contraire, la conciliation de l'accueil avec l'exercice d'une activité professionnelle, se situant dans des tranches d'âge où l'activité professionnelle est en train de se structurer en carrière. C'est un moment crucial où se construit une trajectoire où à tout le moins la pression d'un besoin budgétaire. **L'âge de la première naissance est celui de contraintes fortes.** On peut y voir, dans son esquisse de stabilisation, soit un desserrement de la contrainte, soit la nouvelle prégnance du désir d'enfant dans la société française et si cette hypothèse est la plus

plausible, l'intérêt substantiel pour le pays d'accompagner ce mouvement là en permettant, à tout le moins, d'avoir son premier enfant, un peu moins tard. Où l'on retrouve l'intérêt d'un dispositif de libre choix.

c) Une diminution du nombre des naissances de rang 2 et 3¹³

Si notre pays aujourd'hui se caractérise par une concentration des familles de deux enfants, il est à noter que la période dite du ressaut démographique se manifeste surtout par **une progression sensible des naissances de rang 1**.

Ensemble des enfants nés vivants (légitimes et hors mariage) **en fonction du rang de l'enfant**

ANNÉE	ensemble	Rang de naissance		
		Rang 1	Rang 2	Rang 3 et plus
1998	738 080	365 209	236 303	136 968
1999	744 791	380 247	233 533	131 011
2000	774 782	404 804	236 441	133 537
2001 ¹⁴	770 945	420 021	225 342	125 582

C'est ainsi, comme en témoigne le tableau ci-joint qu'entre 1998 et 2001 :

- La proportion des naissances de rang 1 est passée de 49,4% du total des naissances à 54,5% ;
- La proportion des naissances de rang 2 est passée de 32% à 29% ;
- La proportion des naissances de rang 3 et plus est passée de 18,6 % à 16,5%.

Ce mouvement de fond traverse toutes les typologies de familles. Il apparaît de prime abord plus important pour les enfants né hors mariage. Pour ceux-ci, la part de naissance de rang 1 est passée entre 1998 et 2000, de 66,6% à 70% pour les enfants nés vivants légitimes, la proportion entre les mêmes dates est passée de 37,6% à 42%. C'est donc, dans cette dernière catégorie que l'augmentation des naissances de rang 1 en fait été la plus sensible.

A titre de confirmation de cette tendance démographique, le nombre des familles de 2 enfants et plus bénéficiaires des prestations familiales a augmenté de 0,1% entre 1990 et 2000 alors que le nombre d'enfants des familles de deux enfants et plus a reculé de 1,9%.¹⁵

¹³ Sur ce chapitre, on lira avec intérêt le numéro 374 de Population et sociétés (décembre 2001), et le numéro 789 de juillet 2001 INSEE première, Des ménages de plus en plus petits, par Cristofari. M.C. et Labarthe. G .

¹⁴ Données provisoires de répartition , Source : INSEE.

¹⁵ Source :Statistiques nationales Cnaf 2000.

Est-ce à dire que cette poussée des naissances de rang1 « détend » le besoin d'accueil, en termes de contrainte pour la famille (qui est d'autant plus forte, ne serait-ce qu'en poste budgétaire, que le nombre d'enfants à charge est élevé) ? Indubitablement, sous cette prise d'angle là.

Mais une autre donnée, plus ancienne, est à prendre en considération : la **poursuite de la progression sensible du taux d'activité des mères ayant un seul jeune enfant âgé de moins de trois ans. Entre 1995 et 2000, il est passé de 77 à 80%**, ce qui avive le problème de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Ces mères ayant un enfant à charge, en proportion plus nombreuse, sont aussi celles qui sont à la recherche d'un mode de garde extérieur. Elles constituent à peu près la moitié des bénéficiaires de l'aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée.¹⁶

C'est également vrai pour les bénéficiaires des équipements d'accueil collectifs de la petite enfance. Selon une étude du réseau Perspical,¹⁷ les enfants uniques représentent plus de la moitié des enfants accueillis par les structures susvisées.

4. La prégnance de données plus anciennes qui nécessitent des besoins spécifiques largement qualitatifs

Au regard de la politique d'accueil de la petite enfance, nous mettrons en exergue quatre points : la continuation de l'augmentation des naissances hors mariage, une France du Nord plus féconde que la France du Sud, les spécificités du monde rural et le poids de l'accueil quand la famille est nombreuse.

a) Des naissances hors mariage en augmentation sensible

Parmi les couples avec enfants, plus de 8 sur 10 sont mariés contre 9 couples sur 10 en 1990. L'évolution des naissances hors mariage sur quatre ans traduit une progression sensible passant de 40,7% du total des naissances à 43,7% (rappelons que le niveau de 1970 était voisin de 7%). C'est ainsi qu'en 1998, on comptabilisait 300 946 naissances hors mariage alors que ce nombre a atteint 337 007 en 2001.

Deux visions de cette évolution sont possibles :

- Leur progression tirent le besoin d'accueil final vers le bas, puisque les naissances de rang 3 et plus ne représentent en leur sein que 8% du total, contre 16,5% pour l'ensemble des naissances.
- Mais, le raisonnement est biaisé parce que, pour partie au moins, les naissances hors mariage engendrent des mariages (en progression ces dernières années) et en différé un besoin d'accueil plus important.

¹⁶ Source : DREES, n°202, novembre 2002, Etudes et résultats » Les prestations familiales et de logement en 2001.

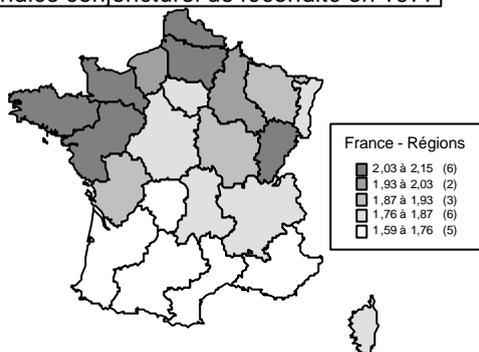
¹⁷ Dossier d'études n°35, Cnaf, août 2002.

b) Une France du Nord plus féconde que la France du Sud

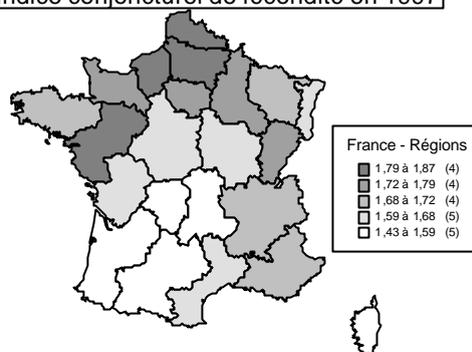
Si comme le constate Laurent Toulemon, les différences régionales tendent à s'estomper, « les contrastes entre régions ont tendance à diminuer légèrement, et le croissant fertile s'étend vers les régions du sud-est »¹⁸.

Indice conjoncturel de fécondité dans les régions françaises, 1977 et 1997

Indice conjoncturel de fécondité en 1977



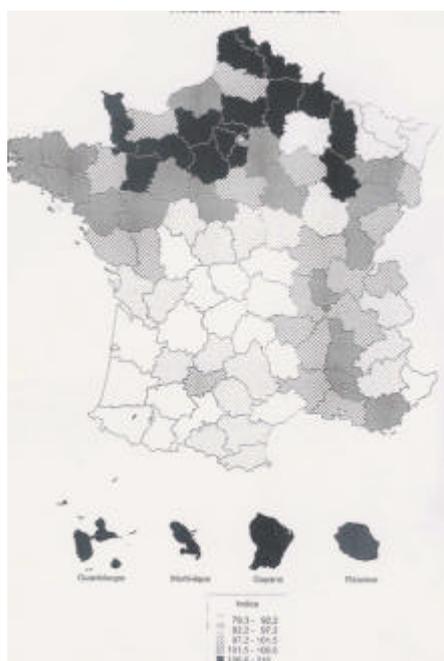
Indice conjoncturel de fécondité en 1997



Cependant, la France du Nord est encore plus féconde que la France du Sud.

L'affirmation, abrupte est à nuancer, mais demeure une constante de la démographie française. Elle est confirmée par la répartition géographique de la plus universelle des prestations « entourant » la petite enfance : l'Allocation pour jeune enfant (APJE)¹⁹.

Indicateur conjoncturel de fécondité par département, Moyenne 1997 à 1999

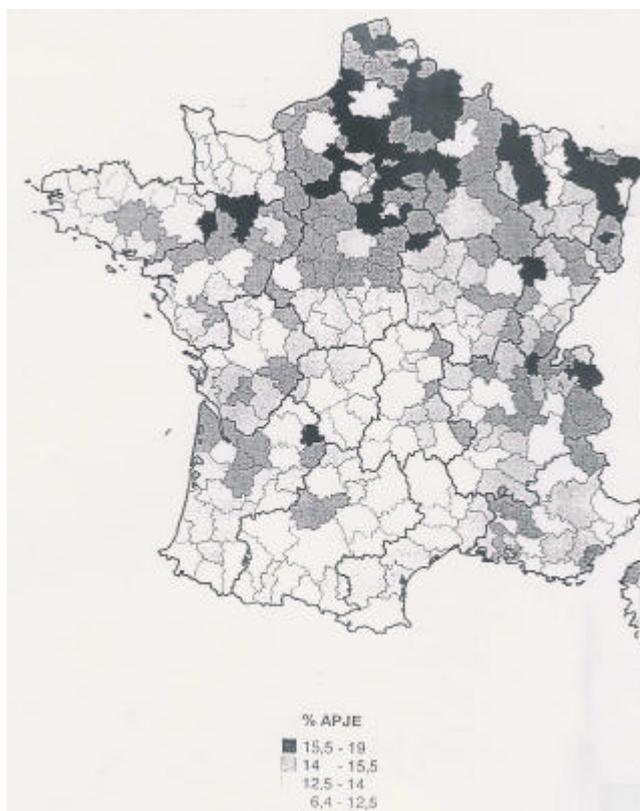


Source : INSEE, *La situation démographique en 1999*.

¹⁸ L.Toulemon, op. cit. p 41.

¹⁹ Voir les deux cartes suivantes.

**% d'allocataires percevant l'APJE
par zone d'emploi en décembre 1998**



Source : CNAF

Ce soubassement géographique marque d'emblée la diversité des besoins d'accueil du jeune enfant, leur hétérogénéité. Ceci est d'autant plus patent que, comme on le verra, les équipements d'accueil de la petite enfance sont globalement plus présents dans le Sud de la France que dans le Nord, ce qui n'est pas peut-être le moindre des paradoxes...

c) Les spécificités de la population rurale

Certes, comme l'indique un rapport récent de la Mutualité Sociale Agricole²⁰ : « *Le monde rural a connu les mêmes mutations que le reste de la société. L'installation croissante des néo-ruraux n' a fait qu'amplifier ces comportements . Il est donc devenu aujourd'hui difficile de distinguer ce qui fait la spécificité des familles en milieu rural, par comparaison avec celles qui vivent en milieu urbain, si ce n'est peut-être le choix de vivre en dehors d'une ville. »*

Toutefois, plusieurs singularités (l'activité professionnelle de la mère n'en étant plus une), sont à noter :

- une plus grande cohabitation avec la famille étendue (un quart des familles) que dans le reste de la population française (pour laquelle le

²⁰ « Accompagner les familles dans leur vie quotidienne ».

taux de cohabitation est estimé à 9%), ce qui amènerait la possibilité d'un accueil de proximité intra-familial ;

- à l'inverse, le phénomène du hameau, de l'habitat loin du bourg, pose le problème de l'accès physique de proximité au mode de garde ;
- la plus haute fréquence des familles nombreuses amènent une tension sur le besoin d'accueil, en partie compensée par la faiblesse de la fréquence des familles mono-parentales ;
- l'importance du célibat en milieu rural (30% chez les 30-34 ans, contre 20% pour l'ensemble de la population) ;
- la connaissance plus « complète » du voisinage, le moindre anonymat, qui rend, en termes relationnels, sans doute plus exigeant le choix de la garde individuelle.

Comme la répartition géographique de la population, le regard sur le monde rural incite à une politique de libre choix du mode d'accueil se devant d'être sensible à ces diversités et particularités là.

d) Le poids substantiel de l'accueil lorsque l'enfant appartient à une famille nombreuse

C'est le cas, par définition, en cas de naissances multiples. Elles sont plutôt en progression.

Mais, c'est aussi le cas, pour les familles ayant 3 enfants à charge et plus. Certes, les naissances de rang 3 et plus ne représentent plus que 16,5% du total des naissances en 2001. Ceci étant posé, les familles ayant 3 enfants à charge et plus représentent encore 19% du total des familles ayant des enfants à charge au sens de la législation des prestations familiales et représentent 37% des enfants à charge.

Compte tenu de l'intervalle moyen entre les naissances²¹, il est donc plus probable qu'une famille nombreuse aura à accueillir plusieurs enfants de moins de 6 ans, voire de moins de 3 ans, qu'une famille moins nombreuse.

Son niveau de revenu est inférieur à celle des autres familles. Ainsi à niveaux de seuils d'exclusion égaux et avec la même base ressources : 24% des familles sont exclues du droit à l'APJE, 17,4 % sont exclues du droit au complément familial versé aux familles de 3 enfants et plus,²² la baisse notable du taux d'activité féminin entre 2 et 3 enfants (passage de 55% à 36%) est un indicateur de contraintes certaines.

Si la poussée des naissances de rang 1 pose le problème du libre accès à un mode d'accueil extérieur, la situation des familles nombreuses renvoie à l'accueil pour certaines familles, par un des parents, même si c'est de manière transitoire.

²¹ L'intervalle moyen entre les naissances qui est pour l'ensemble des familles de 43,7 mois est de 47,2 mois pour une famille de 2 enfants, de 42,8 mois pour une famille de 3 enfants, 39,1 mois pour une famille de 4 enfants et de 32,1 mois pour une famille de 5 enfants et plus.

²² Source : Cnaf, Cour des Comptes.

B. Quand la tranche d'âge des 0-6 ans a ses propres caractéristiques

1. Jusqu'à l'âge de six ans

Les principales caractéristiques de cette tranche d'âge sont importantes à souligner car elles ont toutes à un titre ou à un autre un impact sur la politique d'accueil de l'enfant. Nous en soulignons six : **une baisse temporaire du nombre d'enfants** appartenant à cette tranche d'âge ; **une dominance urbaine** et au-delà une grande hétérogénéité territoriale ; l'énorme majorité de ces enfants vit dans une famille **composée des deux parents** qui sont le plus souvent tous deux actifs professionnellement ; une dominante de catégories socio-professionnelles **modestes** ou moyennes, un début d'émergence de familles **monoparentales** ; **l'âge moyen des parents est plutôt en augmentation** ; sur une période de 10 ans les parents de jeunes enfants sont un peu plus touchés par le **chômage**.

a) Une tranche d'âge moins nombreuse

Entre 1990 et 2002, l'évolution du nombre d'enfants de moins de six ans s'est traduite par une diminution d'une part en valeur absolue, d'autre part en pourcentage de la population totale.

Evolution du nombre d'enfants de moins de six ans (en milliers)

	Données au 1 ^{er} janvier	
	1990	2002
Moins de 3 ans	2 258,8	2 273,4
Garçons	1 154,5	1 164,2
Filles	1 104,3	1 109,2
3 à 5 ans	2 273,5	2 159,0
Garçons	1 162,5	1 105,7
Filles	1 111,0	1 053,3
Moins de 6 ans	4 532,3	4 432,3
Garçons	2 317,0	2 269,9
Filles	2 215,3	2 162,4
Population totale	56 577,0	59 344,0
Part des moins de 6 ans en %	8,0	7,5

Source : *Bilan démographique INSEE*

Champ : France métropolitaine

Toutefois, ce bloc est en train de muter sous l'effet du regain de natalité. Entre 2000 et 2002, le nombre d'enfants de moins de 6 ans est passé de 4 329 700 à 4 432 300, soit une progression de 2,4%. Le pourcentage par rapport à la population totale est passé de 7,4% à 7,5% en deux ans.

b) Une dominante urbaine

L'image d'une France de plus en plus urbanisée dans les modes de vie est également réelle pour nos enfants. Si 60% des Français vivent dans les aires urbaines, 47,1% des enfants de moins de 6 ans vivent dans une ville de plus de 100 000 habitants ou en région parisienne, même si on note depuis quelques temps une fuite des familles nombreuses des villes de la région Ile-de-France vers les villes moyennes des autres régions. Comme le souligne le rapport de Jean-Pierre Dupont, alors Préfet de la Région Ile-de-France, relatif à la stratégie de l'Etat en région Ile-de-France, 82% des familles quittant cette région justifient leur départ par leur aspiration à une vie plus équilibrée pour leurs enfants.

Répartition des enfants de moins de 6 ans par type de communes

	Nombre d'enfants de moins de 6 ans (en milliers)	Répartition de ces enfants
Communes rurales	1 088,0	25,2%
Total unités urbaines	3 227,2	74,8%
dont :		
moins de 5 000 habitants	224,5	5,2%
5 000 - 10 000 habitants	216,0	5,0%
10 000 - 20 000 habitants	243,3	5,6%
20 000 - 50 000 habitants	258,6	6,0%
50 000 - 100 000 habitants	252,3	5,8%
100 000 - 200 000 habitants	253,5	5,9%
plus de 200 000 habitants	911,8	21,1%
Agglomération Parisienne	867,2	20,1%
Ensemble	4 315,2	100,00%

Source : *Bilan démographique INSE*,
Champ : France métropolitaine

Mais cette dominante urbaine manifeste aussi **une hétérogénéité territoriale**. En effet, la proportion des enfants de moins de 6 ans dans la population varie du simple au double selon les départements. Cette répartition géographique sur le territoire renvoie à un besoin d'accueil fortement urbain, sans omettre la spécificité du **monde rural**. Elle indique, par ailleurs, la nécessité de toujours prendre en compte la **dimension géographique du cadre de vie** l'enfant pour élaborer une politique de l'enfance sans occulter la spécificité du monde rural.

c) Un environnement familial avec des parents bi-actifs

Les enfants âgés de 0 à 6 ans vivent **très majoritairement dans une famille constituée par les deux parents** (92%). Cette proportion s'avère plus élevée pour les enfants âgés de moins de 3 ans que pour les 3-5 ans, la séparation des parents intervenant généralement au delà des trois premières années.

Par ailleurs, 56% des enfants âgés de moins de 6 ans vivent dans une famille dont les deux parents exercent **une activité professionnelle** ou à la recherche d'un emploi, cette proportion augmentant légèrement pour les plus de 3 ans. A cet égard, il est à noter que la proportion d'enfants dont le père n'exerce pas d'activité professionnelle concerne moins de 37% des enfants de moins de six ans.

Les enfants selon l'âge et le type de famille

	Effectifs des enfants (en milliers)			Répartition en %		
	< 3 ans	3-5 ans	< 6 ans	< 3 ans	3-5 ans	< 6 ans
Couples dont :	2001	1896	3897	93,2	89,9	91,6
Couples de deux actifs(1)	1173	1211	2384	54,6	57,4	56,0
1 enfant	581	267	848	27,1	12,6	19,9
2 enfants	433	652	1085	20,2	30,9	25,5
3 enfants ou plus	159	292	451	7,4	13,8	10,6
couples homme actif/femme inactive	769	622	1391	35,8	29,5	32,7
1 enfant	139	41	180	6,5	1,9	4,2
2 enfants	332	259	591	15,5	12,3	13,9
3 enfants ou plus	298	322	620	13,9	15,3	14,6
couples homme inactif	59	63	122	2,7	3,0	2,9
femme active	27	33	60	1,3	1,6	1,4
femme inactive	32	30	62	1,5	1,4	1,5
Familles monoparentales	146	215	361	6,8	10,2	8,5
Total	2147	2111	4258	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête Emploi janvier 1999 INSEE

(1) activité au sens du BIT

En ce qui concerne les femmes, 61% de celles qui vivent en couple et qui ont au moins un enfant de moins de 6 ans, exercent une activité professionnelle à temps complet, alors qu'elles ne sont que 30, 7% à travailler à temps partiel.

Selon l'âge des enfants, cette proportion diffère peu. Ainsi, 9,4% des femmes qui ont un enfant de plus de 6 ans souhaitent travailler davantage et se déclarent disponibles pour le faire, alors que 7% d'entre elles émettent le même vœu lorsque leurs enfants ont moins de 3 ans et 8,3% lorsqu'ils sont âgés de 3 à 6 ans.

Il convient également de prendre en compte depuis 1990, le **développement des nouvelles modalités de travail** (temps partiel, horaires décalés, 35 heures), ainsi que la mobilité professionnelle géographique.

Types d'horaires des femmes actives occupées vivant en couple selon l'âge du plus jeune enfant

Types d'horaires	< 3 ans	de 3 à 5 ans	< 6 ans	en % ensemble
Temps complet	62,4	59,3	61,0	62,3
Temps partiel non contraint(1)	30,6	30,8	30,7	28,3
Temps partiel contraint(1)	7,0	9,9	8,3	9,4
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête emploi janvier 1999 INSEE

(1) : Temps partiel contraint se définit par le fait que les femmes travaillent à temps partiel, mais souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire.

Enfin, le tableau suivant démontre les conséquences de la formation sur le souhait des femmes : ainsi 18% des mères non diplômées qui exercent une activité à temps partiel souhaiteraient travailler davantage, alors qu'elles sont moins de 4% à émettre le même souhait, lorsqu'elles sont diplômées de l'enseignement supérieur.

Types d'horaires des femmes actives occupées, vivant en couple ayant un enfant de moins de 6 ans, selon le diplôme

Types d'horaires	Aucun diplôme	BEPC	CAP-BEP	Bac	Bac+2	Diplôme Supérieur
Temps complet	53,3	56,9	60,6	59,9	63,0	68,5
Temps partiel non contraint(1)	29,0	29,9	29,6	33,7	33,0	27,6
temps partiel contraint(1)	17,7	13,2	9,8	6,4	4,0	3,9
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête emploi janvier 1999 INSEE

(1) : Temps partiel contraint se définit par le fait que les femmes travaillent à temps partiel, mais souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire.

Lorsqu'ils vivent, ce qui est très majoritairement le cas, avec leur deux parents, les enfants de moins de 3 ans ont le plus souvent un frère ou une soeur et la taille de la famille n'est pas toujours définitive. Parmi ceux-ci, 30% sont des enfants uniques, 40% ont un frère ou une soeur et 30% appartiennent à une fratrie de 3 enfants ou plus.

d) La prégnance de catégories socio-professionnelles modestes

La répartition des enfants des moins de 6 ans par milieu social des parents est la suivante²³ : 54,9% selon le statut professionnel du père d'un milieu ouvrier ou employé, 35,3% d'un milieu intermédiaire ou cadre et 9,8% ont un père non salarié.

Répartition des enfants de moins de 6 ans vivant avec leurs deux parents selon le milieu social

Statut professionnel du père	Statut professionnel de la mère	Nombre (en milliers)	en %
Ouvrier, employé		2 071	54,9
	Non-salariée	16	0,4
	Cadre, profession intermédiaire	204	5,4
	Ouvrière, employée	924	24,5
	Inactive	927	24,6
Cadre, profession intermédiaire		1 329	35,3
	Non-salariée	13	0,3
	Cadre, profession intermédiaire	585	15,5
	Ouvrière, employée	355	9,4
	Inactive	376	10,0
Non-salarié		370	9,8
	Non-salariée	69	1,8
	Cadre, profession intermédiaire	61	1,6
	Ouvrière, employée	123	3,3
	Inactive	117	3,1
Ensemble		3 770	100,0

Source : Enquête Emploi janvier 1999 INSEE,

Champ : enfant de moins de 6 ans vivant dans un couple dont le père est actif au sens du BIT

²³ Source : Enquête Emploi INSEE, janvier 1999.

e) L'émergence de familles monoparentales pour 8% d'entre eux

Si le nombre d'enfants vivant en famille monoparentale augmente avec l'âge, culminant vers 17-18 ans - aujourd'hui un enfant sur dix est dans cette situation -, l'émergence de familles monoparentales à hauteur de 8,5% parmi les enfants âgés de moins de 6 ans est moins considérable que lorsqu'ils grandissent même si cette proportion est conséquente. C'est ainsi qu'actuellement 322 000 enfants de moins de six ans vivent dans une famille monoparentale et 60 000 enfants âgés de 1 à 2 ans sont dans cette situation. On dénombre ainsi un peu moins de 7 % de familles monoparentales lorsque le plus jeune enfant a moins de 3 ans, 9% dans le cas où le plus jeune a moins de 6 ans et 15% pour l'ensemble.

Répartition des enfants de moins de 6 ans vivant en famille monoparentale selon le milieu social

statut professionnel de la personne de référence	Nombre (en milliers)	en %
Ouvrier, employé	171	70.7
cadre, profession intermédiaire	62	25.6
Non-salarié	9	3,7
Ensemble	242	100.0

Source : *Enquête emploi janvier INSEE*

Champ : enfant de moins de 6 ans vivant dans une famille monoparentale dont la personne de référence est active au sens du BIT

f) L'âge moyen des parents s'accroît

Les enfants de moins de six ans ont aujourd'hui des parents légèrement plus âgés qu'en 1990. L'allongement de la durée des études, les difficultés à s'insérer de façon pérenne sur le marché du travail et le retard de la mise en couple contribuent à expliquer le léger recul de l'âge moyen de la maternité qui est passée de 28, 3 ans à un peu plus de 29 ans entre 1990 et 1999.

L'âge moyen du père est aujourd'hui de 35,9 ans et de 33,2 pour la mère. Lorsqu'ils n'ont qu'un enfant, cette moyenne d'âge diminue respectivement à 33,2 et 30,6 ans.

Depuis 1990, l'écart d'âge entre les enfants s'est stabilisé à environ 2 ans et demi, à l'exception des familles de 3 enfants et plus où l'écart dépasse 3 ans.

Comme on l'a déjà souligné, l'âge des mères vivant seules est inférieur à la moyenne soit 32,9 ans. A l'inverse, les pères vivants seuls sont plus âgés avec une moyenne de 37, 6 ans.

De ce fait, l'âge auquel les parents ont des enfants coïncide la plupart du temps avec le moment où le plus fort investissement professionnel leur est demandé, temps familiaux et temps professionnels ne facilitant pas toujours une harmonie tant professionnelle que familiale et nécessitant plus que jamais d'accompagner les familles pour améliorer et faciliter leur vie quotidienne.

g) Des parents en situation de chômage en augmentation

La proportion de jeunes enfants vivant au sein d'un couple dont la présence de référence est touchée par le chômage est passé de **5,5%** en 1990 à **7,4%** en 1999. Le chômage féminin a également progressé mais dans de plus faible proportion. Ainsi, 8,3% des enfants de moins de six ans avaient en 1993 un père qui travaillait et une mère au chômage contre 7% en 1990.

Pour les enfants vivant dans des familles monoparentales, l'inactivité a davantage progressé que le chômage du parent isolé entre 1990 et 1999.

2. Des situations spécifiques

Si les caractéristiques que nous venons de mentionner s'appliquent dans la majeure partie des cas aux enfants âgés de moins de six ans, d'autres vivent dans des situations spécifiques. Nous voulons mentionner à cet égard, d'une part les enfants relevant de **l'aide sociale à l'enfance** qui, de ce fait, ne seront pas comptabilisés parmi les enfants ayant besoin d'un mode d'accueil, d'autre part les enfants atteints d'un **handicap** et nécessitant un soutien particulier. Ces deux situations ont un point commun : **la difficulté d'une évaluation précise quant à leur nombre.**

a) Les enfants vivant hors de leur famille d'origine

Si la part des moins de six ans n'est pas spécifiquement mentionnée, elle n'en est pas moins considérable. Nous voulions pour être complet l'exprimer ici.

Devant les difficultés du quotidien – logement surpeuplé, promiscuité, oisiveté, déracinement, isolement social, familial et culturel, troubles psychopathologiques – la lassitude et l'épuisement peuvent s'emparer des adultes, qui ont alors recours à la violence à l'égard de leur(s) enfant(s). **Ces défaillances de la fonction parentale se rencontrent dans toutes les strates de la société.**

Afin de protéger ces enfants, la France s'est dotée d'un dispositif de protection des enfants composite, souvent complexe et mal connu, relevant de différentes structures et établissements d'accueil²⁴.

²⁴ Rosencveig J.P., Le dispositif français de protection de l'enfance, Edition Jeunesse et Droit, Paris 1996.

Bien que les données statistiques relatives aux accueils et placements d'enfants doivent être prises avec précaution, le récent rapport de Pierre Naves et de Bruno Cathala indique²⁵ :

- 150 000 enfants et adolescents sont aujourd'hui placés en institution ou en famille d'accueil suite à des décisions judiciaires ou administratives ;
- 30 000 enfants ne relèvent pas juridiquement de la protection administrative ou judiciaire, mais bénéficient de dispositifs alternatifs (accueil en CHRS, instituts de rééducation, internats scolaires) ;
- 300 000 enfants et adolescents ont été concernés en 1998 par une des diverses formes d'aide sociale à l'enfance (actions éducatives en milieu ouvert²⁶, dite AEMO, aides financières et aides à domicile).

b) Les enfants « différents » des autres

La maladie grave ou le handicap sont des composantes du besoin d'accueil du jeune enfant, hélas difficilement mesurable. Seul le nombre de bénéficiaires de l'allocation de présence parentale ou de l'allocation d'éducation spéciale - soit 107 460 enfants au 30 juin 2000 - permettent d'avoir une estimation du nombre des enfants concernés. Compte tenu des contraintes et du manque de souplesse qui pèsent sur ces prestations, il semble plus raisonnable pour évaluer la population concernée de se tourner vers les enquêtes de l'INSERM et notamment celle de Madame Rumeau Rouquette²⁷, qui conclut que **les enfants atteints de déficiences sévères représentent 2 % de la population des enfants nés au cours de la période d'étude²⁸**. Si l'on considère que la reconnaissance du handicap, prononcée, depuis la loi d'orientation du 30 juin 1975, par les commissions départementales d'éducation spéciale (CDES), est relativement exhaustive, sous réserve de se limiter aux déficiences sévères et de le faire porter sur des enfants de plus de 7 ans, selon Annie Triomphe, le chiffre **de 3 % d'enfants handicapés** peut être avancé si l'on veut tenir compte de toutes les déficiences, sévères ou non, qui nécessitent une aide, un accompagnement, même passager.

Ces données de prévalence, concernant les déficiences sévères, peuvent être complétées par les premiers résultats de la récente enquête

²⁵ Naves. P. et Cathala.B., Rapport sur les accueils provisoires et les placements d'enfants et d'adolescents, juin 2000.

²⁶ L'action éducative en milieu ouvert figure à l'article 43 du Code de la famille et de l'aide sociale. Elle peut se définir comme un soutien éducatif, matériel, psychologique et relationnel auprès des familles avec mineurs ou jeunes majeurs en difficulté. Cette intervention se situe dans le contexte de la prévention et a pour but d'éviter un éventuel placement de l'enfant.

²⁷ Rumeau-Rouquette, Cans C., Grandjean H., Baille F., Fombonne E., du Mazaubrun C., Résultats d'une enquête épidémiologique sur les déficiences sévères à l'âge adulte, Handicaps et Inadaptations, n° 79-80, 1998.

²⁸ Cette enquête a été réalisée à partir des dossiers des commissions départementales d'éducation spéciale (CDES) relatifs aux enfants nés entre 1976 et 1985 dans trois départements, la Haute-Garonne, l'Isère et la Saône-et-Loire. Cette population (6 174 enfants) n'est pas forcément représentative de la population nationale, mais des études antérieures ont montré que la prévalence des déficiences sévères variait peu selon les départements.

"Handicaps-Incapacités-Dépendance" (HID)²⁹, lesquels indiquent que 0,9% des enfants certes de 0 à 9 ans seraient atteints de déficiences motrices, 1,6% des enfants de 1 à 9 ans souffriraient de déficiences intellectuelles ou mentales. On peut enrichir ces données en précisant que, fin 1998, 340 000 enfants avaient un dossier ouvert en commission départementale de l'éducation spéciale, soit « 2% de la tranche d'âge » considérée (pour les 1 - 20 ans)³⁰. Ce qui est sûr, conclut Annie Triomphe, directrice de recherche à l'INSERM, « *c'est que le nombre d'enfants ne diminue pas* » : les études récentes de l'INSERM, tendent, en effet, à montrer que la prévalence du handicap, pour autant que l'on puisse l'observer à travers les quatre registres épidémiologiques français, ne régresse pas, voire est globalement stable. Ces enfants peuvent, pour certains d'entre eux, être accueillis dans un établissement d'accueil, mais d'autres nécessitent, d'une part, un encadrement spécial lorsqu'ils sont accueillis à l'extérieur de leur famille, d'autre part, un soutien particulier pour leurs parents de la part des pouvoirs publics ce qui n'est pas toujours le cas.

3. Des caractéristiques propres aux 0-3 ans

Si la tranche d'âge des 0-3 ans est bien sur marquée par les grandes caractéristiques de la tranche d'âge des 0-6 ans, toutefois, hormis quelques évidence(âge légèrement plus bas des parents, à titre d'exemple) trois spécificités sont à retenir : La croissance du flux, donc un déplacement du curseur au sein des 0-6 ans d'abord, ensuite une proportion infiniment moindre des familles monoparentales, enfin une présence moins importante de frères et soeurs.

a) La croissance du flux des enfants jusqu'à trois ans

Entre 1990 et 2002, la proportion des enfants âgés de moins de 3 ans est passée de **49,8 % à 51,3%** dans l'ensemble des 0-6 ans. Le processus s'est accéléré en 2 ans puisqu'en 2000 la proportion était de 50,2%. Le « gain » sur ces deux seules dernières années est plus fort que sur les 10 années précédentes. C'est dire que le **besoin d'accueil à proximité de la naissance**, sauf retournement massif de conjoncture économique et démographique, est en progression sensible et que la politique publique d'accueil du jeune enfant se doit d'anticiper.

b) La proportion de familles monoparentales est plus faible pour les 0-3 ans (6,8%) que pour les 3-6 ans (10,2%). Cette donnée est bien sûr cohérente. Ceci renvoie néanmoins à un problème de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle très substantiel pour des jeunes mères appartenant à des catégories professionnelles modestes, pour qui l'accueil est un problème très important.

La couverture apparente des intéressées par l'allocation de parents isolé est à relativiser. Selon des études, certes anciennes de la CNAF et qui

²⁹ Cette enquête, réalisée par l'INSEE, a été conduite fin 1998 auprès des personnes en institution et fin 1999 auprès des personnes à domicile. Elle est la première enquête nationale sur le thème du handicap et permet d'estimer le nombre de personnes handicapées ou dépendantes selon différents critères et de connaître leurs conditions de vie, leur revenu, les aides humaines et techniques dont elles disposent ou dont elles auraient besoin.

³⁰ Données transmises par C. Colin, ministère de l'Emploi et de la Solidarité - DREES.

mériteraient d'être réactualisées, près de 40% des bénéficiaire sortent de la prestation avant un an, près de 12% au bout de trois mois, ce qui démontre l'acuité du besoin d'activité professionnelle.

c) Les enfants de 0-3 ans ont moins de frères et soeurs que les 3-5 ans.

En effet, 38% sont des enfants uniques(contre19% pour la tranche d'âge supérieur), 38% ont un frère ou une soeur (contre 49% pour la tranche supérieure), 24% appartiennent à une famille de 3 enfants ou plus (contre 32%).

S'il est difficile de mesurer l'impact des politiques familiales sur le niveau de fécondité, il n'en reste pas moins vrai que pour élaborer une politique d'accueil de l' enfant, le cadre démographique nécessite d'être posé pour la petite enfance comme il l'est pour le vieillissement et les problèmes qui en découlent pour l'équilibre des système de retraites. Gérard Calot, le précisait en ces termes ³¹ « *Une chute du nombre de naissances est, pour un pays, l'équivalent de ce qu'est pour une entreprise une diminution d'investissement, cela permet de bénéficier, pendant un certain temps, d'une trésorerie plus confortable, au prix de problèmes graves ultérieurs ; la politique familiale c'est un investissement pour le long terme* ».

Les données sociologiques viennent encore complexifier la situation. Elles méritent tout autant d'être prises en considération pour élaborer une politique familiale adéquate permettant selon l'expression en cours de leur assurer « un développement durable ».

II. Données sociologiques : des évolutions qui suscitent aussi de nouveaux besoins d'accueil du jeune enfant

Ces évolutions sont marquantes et ne peuvent être dissociées du besoin d'accueil du jeune enfant, et ce à trois niveaux : d'abord, **l'environnement familial** lui-même est devenu plus complexe et toujours plus diversifié ; ensuite, **l'environnement professionnel** se caractérise notamment par une aspiration très vive des femmes à l'exercice d'une activité professionnelle avec pour corollaire une augmentation du taux d'activité féminin et un besoin d'accueil ; enfin, **les solidarités intergénérationnelles** qui se manifestent largement ne peuvent toutefois pas toujours faire face aux besoins des familles.

A. Quand l'environnement familial se révèle complexe et diversifié

La famille, aujourd'hui en France, a pris des formes de vie plurielles. Si le mariage, longtemps érigé en institution, est désormais un choix de vie, les évolutions actuelles manifestant un statut de la famille qui s'est diversifié.

³¹ Calot.G. ; Revue Panoramique, numéro 57, 2002.

C'est ce qu'exprime le récent rapport établi par la Mutualité sociale agricole à l'occasion de sa Journée nationale³² :

« En Europe, les termes pour désigner la famille recouvrent des réalités sociologiques, démographiques ou sociales très différentes d'un pays à l'autre. Il n'existe pas de modèle familial européen, pas plus qu'il n'existe de modèle social de prise en charge des familles.

Une approche juridique ne permet pas non plus de donner une définition unique de la famille : il n'existe aucune définition de la famille en tant que telle dans le code civil. La loi propose par contre des critères pour qu'une association puisse avoir le titre d'association familiale : celle-ci doit être fondée sur le mariage, la filiation ou l'autorité parentale.

La famille est ainsi polymorphique : le couple marié, la famille naturelle qui repose sur le lien de filiation unissant un enfant à ses deux parents, la famille adultérine, la famille adoptive, la famille monoparentale, la famille fondée grâce à la procréation médicalement assistée ou enfin la famille recomposée ou « seconde famille ».

Cette pluralité est accentuée par :

- **un allongement de la durée de vie** (les françaises et les français enregistrent un gain d'espérance de vie d'environ trois mois chaque année) qui multiplie la possibilité d'union ou de désunion, avec des alternances donc de formes de vie, voire de typologie de famille ;
- **l'accroissement du nombre de générations** au sein d'une même famille qui peuvent désormais dépasser trois (c'est-à-dire pour les enfants la probabilité accrue d'arrière-grands-parents).

Cette mutation du modèle familial, dû à la conjonction de multiples facteurs, oblige à un changement de représentation, comme le souligne à juste titre Jean EPSTEIN³³ : *« La famille est en mutation pour des multiples raisons et nombre de causes constituent de réels progrès qu'il convient d'affirmer et d'accompagner dans leurs traductions au niveau de la vie quotidienne des parents. En fait, le danger essentiel de cette mutation provient du simple fait qu'elle oblige à un changement des représentations à tous les niveaux (place du père, de la mère, mais aussi du masculin et du féminin, place des grands-parents, des frères et sœurs, des beaux-parents...). En un mot, l'aspect très récent de cette mutation fragilise beaucoup de parents qui, dans de nombreux domaines, se retrouvent dans un flou, en décalage vis-à-vis des valeurs familiales des générations qui les ont précédés et de l'image même des « bons parents » véhiculée à travers les mythes référents de notre société. On pourrait dire que les parents d'aujourd'hui, quelle que soient leurs conditions de vie, sont très souvent meilleurs que ceux d'hier mais qu'ils sont nombreux à ne pas le savoir. D'où l'impérieuse nécessité d'accompagnements pour les aider à élaborer une image valorisante et constructible d'eux-mêmes. »*

D'où l'impérieuse nécessité, dès le plus jeune âge, face à ces évolutions mouvantes et fluctuantes des familles, de doter les parents d'un soutien, par une politique équilibrée d'accueil de l'enfant.

³² Accompagner les familles dans leur vie quotidienne, Rapport de la Journée Nationale de la Mutualité Sociale Agricole, in Actualité Sociale Agricole, collection Débats et Actions 2002.

³³ Nouveaux besoins des parents – nouveaux rôles des professionnels, Informations sociales n° 103, 2002.

Cette politique soutenue d'accueil du jeune enfant doit être visionnée à l'aune des trois éléments suivants :

- Au-delà de la dominance du couple bi-actif marié, l'émergence de nouvelles modalités de vivre en famille qui peuvent poser des problématiques spécifiques ;
- Au-delà de la baisse du mariage sur une longue période, de la montée du divorce, de la croissance des naissances hors mariage, la pondération d'un jugement trop abrupt suivant sur l'éclatement de la famille ;
- Un désir d'enfant qui persiste.

1. La mesure de l'importance réelle des nouvelles formes de vie familiale

Contrairement à une idée reçue, selon les données de l'INSEE³⁴, sept adultes sur dix vivent en couple ; parmi ces couples huit sur dix sont mariés et neuf sur dix ont connu un seul conjoint. C'est ainsi que, même si les évolutions sociologiques traduisent des mutations familiales conséquentes, il convient de noter que les trois quart des enfants de moins de dix-huit ans vivent avec leur père et leur mère ensemble au sein du foyer.

a) Les familles ayant à charge, au sens INSEE, au moins un enfant de moins de 25 ans seraient au nombre de 8 604 450.

Parmi ces familles 7 110 789 vivraient en couple (83 %) ; parmi les couples, 4 710 000 seraient mariés et 2 400 000 vivraient en cohabitation. Par ailleurs, 1 493 661 seraient des familles monoparentales, soit 17 %. Enfin, 660 000 familles seraient recomposées ; cette estimation date de 1994 et l'on peut supposer, en conséquence, qu'elle est en évolution.

Pour compléter ce rapide panorama, dans le recensement de 1999, le pacte civil de solidarité (PACS) n'existait pas et les personnes concernées étaient considérées comme « des ménages sans famille » au sens de l'INSEE ou, éventuellement, rattachées à une famille monoparentale puisque vivant sous le même toit.

Les données INSEE complexes à identifier compte-tenu de ce que recouvre la classification entre ménage, ménage sans famille, famille, sont plutôt cohérentes avec le nombre de familles bénéficiaires de prestations familiales, tous régimes, financés par la CNAF, soit environ 6 millions.

b) Des parents majoritairement actifs

Selon les données INSEE : 60,4 % des couples ayant au moins un enfant à charge de moins de 25 ans sont des couples bi-actifs ; 67,9 % des parents de familles monoparentales sont actifs occupés professionnellement.

³⁴ INSEE Première, n°797, Juillet 2001.

c) Des familles de un ou deux enfants essentiellement

En ce qui concerne la dimension de la famille, les données INSEE font apparaître que : **42 %** des familles ont **un** enfant à charge ; **37,8 %** en ont **deux** ; **14,7 %** en ont **trois** ; **5,5 %** en ont **quatre** et plus.

Quant aux familles ayant à charge soit un enfant de moins de six ans au moins, soit un enfant de moins de trois ans au moins, les seules données connues sont celles relatives aux couples. Elles sont les suivantes :

- . Couples ayant à charge au moins un enfant de moins de 6 ans :
 - . 1 enfant..... 27,2 %
 - . 2 enfants..... 44,4 %
 - . 3 enfants et plus..... 28,4 %

- . Couples ayant à charge au moins un enfant de moins de 3 ans :
 - . 1 enfant..... 37,2 %
 - . 2 enfants..... 39,5 %
 - . 3 enfants et plus..... 21,3

2. Evolution récente relative au mariage et au divorce

Alors qu'en 1970, on célébrait environ 400 000 mariages, l'étiage le plus bas s'est situé en 1994 où le nombre a à peine dépassé 250 000.

En reprenant pour pivot l'année 1970, la proportion de divorces atteignait France entière un pour dix mariages. Celle-ci est voisine de 1 pour 3, voire de 1 pour 2 pour les grandes villes et la région parisienne. Le chiffre le plus de 100 000 divorces par an a été atteint pour la première fois en 1984.

Ces deux lames de fond sont anciennes. Le tableau ci-dessous témoigne de la comparaison de ces deux évolutions.

Évolution des mariages et des divorces depuis 1985

Années	Mariages	Divorces
1985	269 419	107 505
1986	265 678	108 380
1987	265 177	106 526
1988	271 124	108 026
1989	279 900	107 357
1990	287 099	107 599
1991	280 175	106 418
1992	271 427	107 994
1993	255 190	110 757
1994	253 746	115 785
1995	254 651	119 189
1996	280 072	117 382
1997	283 984	116 158
1998	271 361	116 349
1999	286 200	116 813
2000	305 000	114 000
2001	303 500	

Sources : INSEE - INED

Corrélié ou non – ce qui est une vraie question – avec le ressaut démographique et le désir d'enfant (cf supra), ce double phénomène, quelque peu nouveau, indique bien **une stabilisation du nombre de divorces** et **une progression du nombre de mariages**. En 2002, le nombre de mariages s'est établi à 340 000, soit 36 000 de plus qu'en 2001. Loin de se concurrencer, le PACS et le mariage ont progressé en même temps. Difficile de parler, au moment où un retrait de 7 500 naissances a été évalué en 2002 par rapport à 2001, de phénomène structurel. Tout aussi difficile de parler de phénomène purement conjoncturel plus au moins lié au contexte économique de ces dernières années.

Quelques repères sont cependant à visiter³⁵ :

- La prolongation des tendances observées aboutit dans la génération née en 1967 (33 ans en 2000) à une prévision de 25 à 30 % de femmes encore célibataires à cinquante ans en 2017 ;
- Le mariage consacre aujourd'hui la transformation d'un couple non marié en couple marié ; Les remariages sont en progression : 17 % des hommes et 16 % des femmes qui se marient sont des divorcés ;
- Les mariages ont lieu de plus en plus tard : la mariée a 27 ans et 8 mois et le marié 29 ans et 10 mois en moyenne ;
- Si le nombre de divorces reste à peu près stable, le risque de ruptures d'union est plus important. Si les comportements de divorcialité actuels restaient identiques, quatre mariages célébrés en 1999 sur dix se termineraient par un divorce.

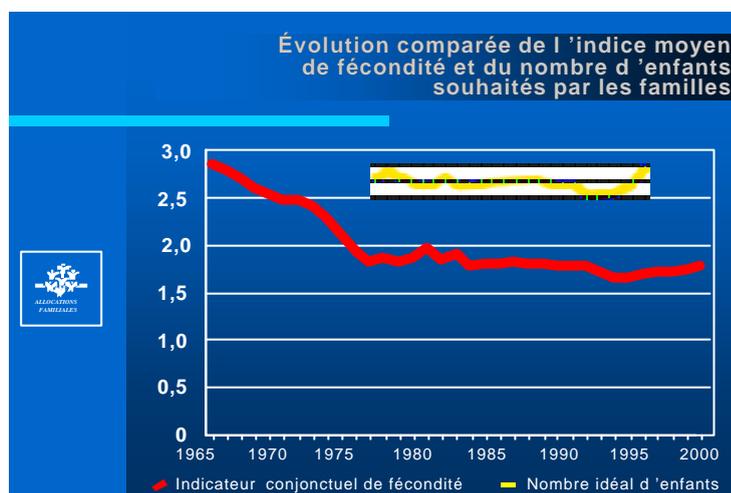
Reste à savoir donc si les tendances lourdes ou les embellies récentes l'emporteront. Notons cependant pour revenir à l'accueil du jeune enfant que la cinquième année de mariage est en l'état l'année de risque de divorce la plus élevée.

³⁵ Dersneau L., Panorama démographique de la France en 2000, Population, famille, données sociales, INSEE, 2002.

3. L'évolution du désir d'enfant³⁶

L'écart existant entre le nombre « idéal » d'enfant souhaité (2,3)³⁷ et l'indicateur conjoncturel de fécondité réel permet de noter que près d'une femme sur deux souhaite avoir un enfant de plus. C'est sans doute, à cet égard, l'écart qu'il faut desserrer par une forte pertinence de politique familiale y compris bien sûr dans l'accueil du jeune enfant.

En effet, l'écart observé est sûrement lié à un certain nombre de contraintes par rapport à des choix de vie puisque un tiers des personnes interrogées par l'INED explique renoncer à l'enfant désiré pour des raisons matérielles. « *Trop de contraintes pour la vie quotidienne* », « *les enfants coûtent cher* », « *il n'y a pas assez d'aides aux familles* ». « *Nombre d'entre elles renoncent donc à un enfant supplémentaire pour échapper à la paupérisation relative que sa venue entraînerait* »³⁸.



Source : C. Creuzille CNAF

³⁶ A cet égard, on lira avec intérêt P. Mac Donald, Les politiques de soutien de la fécondité, l'éventail des possibilités, in Population F, n°3 2002, INED, et notamment l'analyse faite autour des théories relatives à la faiblesse de la fécondité et du désir d'enfant : « théorie du choix rationnel », « théorie de l'évitement du risque », « théorie des valeurs post-matérialistes », « théorie de l'égalité des sexes ».

³⁷ Celui-ci est établi à partir des réponses aux enquêtes de l'INED sur le nombre d'enfant idéal pour une personne de même milieu disposant des mêmes ressources.

³⁸ Godet M., Le choc de 2006, éditions Odile Jacob, Paris, 2002, p.248.

B. Quand l'environnement professionnel en profonde mutation provoque l'avènement de la problématique de la conciliation vie professionnelle / vie familiale

1. Evolution du travail parental : ses répercussions sur la politique d'accueil du jeune enfant

a) Le marché de l'emploi, thème dominant de la politique économique française depuis 1973

Ce marché, au-delà de ses caractéristiques proprement économiques, est marqué par une féminisation accrue. Les hommes ne représentent plus que 53,8 % de la population active. Alors que les emplois masculins ont progressé de 1,9 % entre 1990 et 2000, les emplois féminins ont progressé de 10,6 %.

Pour revenir à une approche économique et financière, ceci signifie, d'une part, que les femmes prennent une part de plus en plus importante dans la formation du PIB ; d'autre part, qu'elles financent désormais – de facto – une part substantielle du budget de l'Etat et une part non moins négligeable des systèmes de transferts sociaux. Il serait vain de prôner, en quelque sorte, un retour sur investissement, mais le phénomène est à prendre en compte dans son ampleur.

Par ailleurs, la progression de l'activité professionnelle des femmes a, sans aucun doute, favorisé la poursuite des études plus longues tant pour les jeunes garçons que pour les jeunes filles, permettant ainsi d'accroître le potentiel de productivité du pays : ce fait est d'importance dans un contexte de grande compétitivité internationale.

b) L'importance de la bi-activité autour de la naissance (au global proche de 50 %) renvoie à des problèmes micro-économiques et à des problèmes de fond sur la question du temps de la parentalité :

- **Des problèmes micro-économiques et quotidiens.** Une femme ou un homme qui cesse son activité professionnelle pour accueillir son enfant au foyer, si elle ou il est rémunéré au niveau du SMIC (945 € par mois) verra sa perte de revenu compensée financièrement seulement à hauteur du montant de l'allocation parentale d'éducation (495 € par mois). C'est dire que la perte mensuelle nette de revenu est donc de 450 € par mois, et que, sur trois ans, la perte globale est de 15 750 €.

Autre exemple : une femme inactive de longue durée qui accueille son enfant au foyer percevra pendant 41 mois une allocation pour jeune enfant au global de 6 505 €. Elle aurait perçu 20 295 €. Si elle avait été active et perçu le SMIC.

Par ailleurs, pour les femmes (ou les hommes) qui restent actifs se pose au quotidien le problème de l'accès aux modes de garde extérieurs : son choix, l'anticipation, la réservation de la place en crèche, le relationnel avec l'assistante maternelle ou l'emploi familial, autant d'interrogations auxquelles chaque parent est confronté au moment de la venue au monde de son enfant

- **Les problèmes de fond** ne sont pas moindres : l'importance de la gestion du temps parental, le choix de la présence physique du père comme de la mère, la question de la césure professionnelle, celle de la parité homme/femme dans la gestion du temps parental, les repères à offrir à l'enfant dès le premier âge constituent le cœur du questionnement de la politique à conduire pour toujours mieux accueillir l'enfant. Sans oublier le débat opposant bien souvent l'accueil individualisé (mère, père, grands-parents, assistante maternelle, emploi familial) et accueil collectif (crèches, haltes-garderies). A la vérité, ne serait-il pas souhaitable de faire synergie et liaison entre le temps de la proximité individuelle et le temps du collectif, l'un comme l'autre étant indispensable et complémentaire et devant être assoupli, réaménagé, voire mis en connivence.

2. La progression de l'activité professionnelle féminine

a) Une aspiration forte

Depuis 1994, on observe une nette évolution des opinions³⁹ concernant l'activité des mères de jeunes enfants avec :

- La progression de ceux qui pensent que les mères devrait exercer une activité professionnelle dans tous les cas où elles le désirent (57 % en 2001) ;
- Le retrait de ceux qui pensent qu'elles ne devraient jamais travailler avec des enfants en bas âge (21 % en 2001) .

Le tableau suivant fait apparaître de manière relativement précise que dans les principaux items autour de l'activité toutes les solutions tendant au maintien de l'activité professionnelle quand l'enfant en bas âge a besoin d'être accueilli sont en progression par rapport à 1994.

	Début 1993 (A)	Début 1994 (B)	Début 1997 (C)	Evolution 1993- 1994 (B) – (A)	Evolution 1994-1997 (C) – (B)
Les 2 parents continuent à exercer leur activité	9,4	11,0	12,2	+ 1,6	+1,2
Les 2 parents réduisent faiblement leur temps de travail	11,6	9,7	12,8	- 1,9	+ 3,1
L'un des 2 parents s'arrête momentanément de travailler	44,6	55,6	50,7	+11,0	- 4,9
L'un des 2 parents réduit son temps de travail	34,2	23,5	24,2	- 10,7	+ 0,7
Ne sait pas	0,2	0,2	0,1		
Total	100,0	100,0	100,0		

Source : CREDOC, Enquêtes « Conditions de vie et Aspirations des Français »

³⁹ CREDOC, Enquête sur les aspirations des français pour ce qui concerne les politiques familiales, numéro 212, Paris, décembre 2000.

Ceci n'empêche pas que les mères de jeunes enfants sont encore trop souvent culpabilisées d'exercer une activité professionnelle et de ne pas être assez disponibles pour leur enfant⁴⁰ car, comme le soulignait Françoise Giroud⁴¹ « *les femmes veulent tout* », c'est-à-dire travailler plus et mieux et concilier l'éducation de leurs enfants.

b) La réalité du travail professionnel féminin

Le travail professionnel féminin, en population active occupée a pratiquement **rejoint celui des hommes**. Les femmes titulaires d'un emploi étaient en 2000 au nombre de 10 756 300, soit 46,2 % de la population active. Elles étaient 9 723 300 en 1990 et représentaient alors 43,4 % de la population active. C'est ainsi que la courbe du travail professionnel féminin en fonction de l'âge rejoint son homologue masculin. De plus, il est à noter que 89 % des femmes actives sont salariées contre 86 % pour les hommes (22,6 % salariées de l'Etat ou des collectivités locales, contre 14,3 % pour les hommes). Remarquons aussi qu'en 1997, pour l'ensemble des salariés (temps partiel inclus), **l'écart salarial estimé est de 27 % en faveur des hommes**⁴².

Le **taux de chômage** est de 11,14 % pour les femmes contre 8,13 % pour les hommes.

Quant **au temps partiel**, il concerne, en 2001, 30,4% des femmes contre 5% des hommes. A cet égard, il est à noter que le niveau de qualification des mères de jeunes enfants n'est pas sans conséquences puisque 18 % des mères non diplômées qui travaillent à temps partiel souhaiteraient travailler davantage, alors que les femmes diplômées de l'enseignement supérieur sont moins de 4 % à émettre le même souhait.

Types d'horaires des femmes actives occupées vivant en couple selon l'âge du plus jeune enfant

Type d'horaire	< 3 ans	de 3 à 5 ans	< 6 ans	en % ensemble
Temps complet	62,4	59,3	61,0	62,3
Temps partiel non contraint (1)	30,6	30,8	30,7	28,3
Temps partiel contraint (1)	7,0	9,9	8,3	9,4
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : enquête emploi janvier 1999 INSEE

(1) Temps partiel contraint se définit par le fait que les femmes travaillent à temps partiel, mais souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire

⁴⁰ Giampino S. , Les mères qui travaillent sont-elles coupables ?.

⁴¹ Giroud F., interview au Figaro Magazine, 1-2 août 1999.

⁴² Meurs D. et Ponthieux S., Une mesure de la discrimination dans l'écart de salaire entre hommes et femmes, Economie et Statistique n° 337 338 2000.

**Types d'horaires des femmes actives occupées,
vivant en couple ayant un enfant de moins de six ans,
selon le diplôme**

Types d'horaires	Aucun diplôme	BEPC	CAP-BEP	BAC	BAC + 2	Diplôme supérieur
Temps complet	53,3	56,9	60,6	59,9	63,0	68,5
Temps partiel non contraint (1)	29,0	29,9	29,6	33,7	33,0	27,6
Temps partiel contraint (1)	17,7	13,2	9,8	6,4	4,0	3,9
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,

Source : enquête emploi janvier 1999 INSEE

(2) Temps partiel contraint se définit par le fait que les femmes travaillent à temps partiel, mais souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire.

Enfin, **le taux d'activité des mères ayant à charge un jeune enfant a substantiellement continué à progresser** entre 1995 et 2000: de 77 % à 80 % pour les mères ayant à charge un enfant de moins de 3 ans ; de 32 à 36 % pour les mères de 3 enfants et plus ayant à charge un enfant de moins de 3 ans⁴³. De plus, la baisse notable d'activité des mères de deux enfants de 66 à 55 %, doit être relativisée dans la mesure où elle recouvre, comme l'indique Frédérique Leprince, un glissement de statut de demandeur d'emploi et donc d' « actif » au sens de l'INSEE, à celui de bénéficiaire de l'allocation parentale d'éducation⁴⁴. En la matière, il y a eu un phénomène transitoire de « reprise de stock » que semble confirmer une évolution moins soutenue de l'APE :+ 0,7 % en 2000, + 3,7 % en 2001, + 3,6 % en 2002 (prévisions), + 2,7 % en 2003 (prévisions)⁴⁵.

Au regard de cette aspiration forte des femmes au travail, notons aussi que de **plus en plus de femmes provenant de l'immigration arrivent sur le marché du travail**⁴⁶, même si leur taux d'activité est plus faible que celui de l'ensemble des femmes : 57,1 % contre 63,1 %. Cependant, l'écart s'est fortement réduit depuis 1982 : 41 % des femmes se portaient sur le marché du travail à cette date contre 54 % de l'ensemble des femmes.

⁴³ Leprince F., L'accueil des jeunes enfants en France, Rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, février 2003.

⁴⁴ Aujourd'hui encore on manque de données suffisamment précises sur l'impact réel de la réforme de 1994, tant en effets immédiats (progression vive de l'APE rang 2 dès 1995, puis stabilisation progressive) qu'à long terme sur la reprise d'activité des bénéficiaires sur le cycle de vie.

⁴⁵ Source : Commission des Comptes de la sécurité sociale – rapport septembre 2002.

⁴⁶ Cf. Borel C., Boeldieu J., INSEE Première n° 791, Juillet 2001.

En conclusion, l'aspiration des femmes à l'entrée sur le marché du travail s'est traduite par une progression vive du taux d'activité féminin, qui conduit à ce qu'environ 50 % des jeunes enfants sont accueillis par un couple bi-actif. La contrainte pèse néanmoins fortement sur la conciliation vie familiale/vie professionnelle et explique très certainement les évolutions suivantes : une **progression du travail féminin à temps partiel**, d'abord ; ensuite, une **proportion importante de congés maternité allongés**, sur prescription médicale, en cas de complication pathologique ; enfin, **l'attrait de l'APE rang 2**, qui, au-delà de toute vision partisane, marque aussi le choix par la mère (et certains pères) de se retirer du marché du travail ou de l'assurance chômage, lorsque l'activité professionnelle exercée est peu valorisante ou mal rémunérée.

Si l'on reprend les données fournies par Frédéric Afsa⁴⁷, on peut visualiser le parcours provisoire des bénéficiaires de l'APE par une proportion d'inactives à la sortie de l'APE à hauteur de 27 %. La moitié d'entre elles entrent en APE rang 3. Le problème est finalement de savoir si les 13,5 % d'inactives vont le rester ou rejoindront dans les prochaines années les mères ayant trois enfants et plus qui ont décidé d'avoir une activité professionnelle à l'extérieur de leur foyer.

Ceci étant posé, et à défaut de données temporelles plus précises, les caractéristiques des **femmes inactives de longue durée** méritent un examen attentif. Les intéressées, lorsqu'elles accueillent un jeune enfant, perçoivent l'allocation pour jeune enfant. Les tableaux ci-joints font apparaître, d'abord, qu'elles ont **plus d'enfants à charge que la moyenne** des femmes ayant au moins un enfant de moins de trois ans ; en deuxième lieu, que ce sont plus souvent des familles monoparentales ; ensuite, qu'elles vivent plus que la moyenne en zone urbaine ; enfin, la catégorie socio-professionnelle ouvrier du conjoint est surreprésentée.

**Répartition des ménages avec enfants de moins de trois ans
en fonction de la situation de la mère**

Types de ménages	Mères d'enfants de moins de trois ans	Mères au foyer sans APE	Mères au foyer avec APE	Mères qui travaillent
Couple avec un enfant	35,2	37,5	0	45,6
Couple avec 2 enfants	32,5	21,7	50,3	31,9
Couple avec 3 enfants et plus	20,5	23,7	37,5	13,4
Famille monoparentale, 1 enfant	4,0	6,8	0	3,9
Famille monoparentale, 2 enfants ou plus	4,7	5,0	10,1	2,9
Famille complexe	3,1	5,3	2,1	2,3
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

Source et champ : modèle INES –DREES-INSEE : familles avec enfants de moins de trois ans

⁴⁷ L'activité féminine à l'épreuve de l'allocation parentale d'éducation, Recherches et Prévisions n°46, 1996.

Répartition des ménages avec au moins deux enfants dont un de moins de trois ans, dont la mère est au foyer, et ne bénéficiant pas de l'APE

Types de ménage	Effectifs (en %)
Couple avec deux enfants	32,4
Couple avec trois enfants et plus	51,3
Famille monoparentale, deux enfants ou plus	6,9
Famille complexe	9,4
Ensemble	100,00

Source et champ : modèle INES – DREES/INSEE familles non bénéficiaires de l'APE ayant au moins deux enfants dont un enfant de moins de trois ans et dont la mère ne travaille pas.

Répartition des ménages avec enfants de moins de trois ans en fonction de la situation de la mère, suivant l'unité géographique

Taille de l'unité urbaine	Mères d'enfants de moins de trois ans	Mères au foyer sans APE	Mères au foyer avec APE	Mères qui travaillent
Commune rurale	23,9	18,4	25,6	26,0
< 20 000 habitants	15,3	15,7	16,3	14,8
de 20 000 à moins de 200 000 habitants	19,4	23,0	20,3	17,5
>200 000 habitants, hors agglomération parisienne	21,4	24,6	21,5	19,5
Agglomération parisienne	20,0	18,3	16,3	22,2
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

Source et champ : modèle INES –DREES-INSEE : familles avec enfants de moins de trois ans

Répartition des ménages avec enfants de moins de trois ans en fonction de la catégorie socioprofessionnelle du conjoint s'il existe

Catégories socio-professionnelles du conjoint	Mères d'enfants de moins de trois ans	Mères au foyer sans APE	Mères au foyer avec APE	Mères qui travaillent
Agriculteurs	2,2	1,7	1,6	2,7
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	6,5	5,1	5,5	7,5
Professions libérales, cadres, ingénieurs, professeurs	16	12,9	11,9	19,3
Instituteurs, techniciens, professions intermédiaires	20,2	13,7	17,6	24,6
Employés	11,9	12,9	12,8	11,1
Ouvriers	43,	53,5	50,5	34,8
Chômeurs n'ayant jamais travaillé, Militaire	0,1	0,2	0,2	0
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

Source et champ : modèle INES –DREES-INSEE : familles avec enfants de moins de trois ans

La DREES⁴⁸ note à cet égard : « Plus des deux tiers des mères ayant cessé de travailler pour s'occuper de leurs enfants, dont un au moins a moins de trois ans, et ne demandant pas l'APE étaient, lors de leur dernier emploi, employée ou ouvrière, 4 % de ces mères étaient chômeuses n'ayant jamais travaillé : elles ne peuvent prétendre à l'APE qui est versée aux parents qui ont travaillé au moins deux ans dans les cinq ans qui précèdent la naissance ».

On est ici face à des parcours féminins enchaînant, en termes de probabilité : milieu modeste, faible niveau d'études, mariage précoce, nombre d'enfants élevés, inactivité, risque de divorce pour faute, valorisation très faible des retraites.

Ce n'est plus, loin s'en faut, la dominante des parcours féminins. Mais on ne saurait ignorer en matière de politique familiale ce parcours-là »

3. Les solidarités intergénérationnelles en évolution

En France, 12,6 millions de personnes sont grands-parents en 1999. Parmi eux, deux millions sont arrière-grands-parents et environ 30 000 seraient arrière arrière grands-parents, donc à la tête d'une lignée de cinq générations. Leur nombre va continuer à croître avec l'espérance de vie. C'est ainsi que certains évoquent aujourd'hui ce siècle comme étant celui des grands-parents.

L'accueil par le grand-parent demeure un mode d'accueil prisé par les familles, même si il est en recul dans les aspirations des français, pour différentes raisons d'ailleurs. Qu'en est-il en réalité ?

a) Une intensité des relations monétaires (15 à 16 Milliards €)

Les aides intra-familiales sont, par nature, très difficiles à mesurer. Cependant, comme le notent Luc Arrondel et André Masson, qui ont bien analysé le fonctionnement des relations intergénérationnelles⁴⁹, le chiffre de 15 à 16 milliards d'euros (ce qui est plus que la totalité du financement de la collectivité publique à la petite enfance), est souvent avancé, manifestant ainsi l'intensité des relations monétaires entre générations, répartis par moitié entre un flux des grands parents vers leurs enfants (c'est-à-dire les parents d'aujourd'hui) et un flux direct vers les petits-enfants.

Cet apport très considérable est bien sûr rendu possible aujourd'hui par le niveau élevé en moyenne du revenu des retraités comparé à celui des actifs.

b) Un accueil intergénérationnel à nuancer dans son évolution

Lorsque le mode d'accueil est mal identifié, on estime que pour les trois quarts (fourchette haute) ou à tout le moins les deux tiers, le jeune enfant est accueilli par les grands-parents. Cette donnée est, certes, difficilement vérifiable. Elle indique cependant que le soutien intergénérationnel se manifeste non seulement en matière monétaire mais aussi au niveau de l'aide que les grands-parents veulent apporter à leurs enfants en

⁴⁸ Note de la DREES établie par Mireille Elbaum pour les auteurs du rapport, janvier 2003.

⁴⁹ Arrondel L. et Masson A., Futuribles n°11, 1999.

s'occupant de leurs petits-enfants. Ceci étant, cette tendance serait plutôt à la baisse au regard de trois éléments : le taux d'activité professionnelle élevé des grands-parents ; la moindre fréquence de la cohabitation ; la mobilité résidentielle.

Le taux d'activité professionnelle des grands-parents est conséquent : en effet, entre 40 et 49 ans, 95,1 % des hommes et 80,6 % des femmes sont actifs⁵⁰ ; entre 50 et 54 ans, l'effritement est mineur puisque les taux passent respectivement à 90,5 % et 74,2 % ; entre 55 et 59 ans, ils sont encore à l'étiage 66,9 % et 52 %.

Quant au **taux de cohabitation**, qui est de 9%, il a **fortement reculé**, sauf en milieu rural.

Le modèle, au moins en matière de résidence, de la famille mononucléaire est désormais largement dominant. L'émergence des familles monoparentales, notamment en zone urbaine, accentue le phénomène.

Enfin, depuis 1980, **la mobilité résidentielle aurait eu tendance à légèrement baisser** sous le poids du vieillissement de la population et de l'amélioration des conditions de logement.

En 1996, 49 % des ménages sont dans leur logement depuis au moins 10 ans et 27 % depuis au moins 20 ans. Ces proportions étaient respectivement de 44 % et de 22 % en 1984⁵¹.

Mais cette moyenne masque un double phénomène : d'une part, une assez grande immobilité des personnes âgées. Après 50 ans, la proportion de ménages mobiles – essentiellement pour cause de retraite – n'est que de 10 % ; d'autre part, une plus grande mobilité des jeunes. De fin 1992 à fin 1996, 62 % des ménages de moins de 35 ans ont changé au moins une fois de logement en quatre ans. Sur cette tranche d'âge, 2 992 000 ménages ont changé de logement.

* *
*

⁵⁰ Source : INSEE enquête sur l'emploi de mars 2001.

⁵¹ Cf. INSEE Première n° 647, mai 1999.

Les questionnements très actuels autour de l'environnement, du développement durable, comme celui qui a trait au sens de la vie, viennent rencontrer ceux relatifs aux conditions d'existence des enfants, des familles comme des retraités. A la vérité, ils sont tous imbriqués, tant investir dans l'accueil de l'enfant, c'est investir pour mieux faire progresser la cohésion sociale et faire vivre « *une société de confiance* »⁵². Ceci étant, ces questions ont toutes pour dénominateur commun la nécessité de bien prendre en compte « l'écologie de l'Homme », à savoir l'ensemble des variables démographiques, sociologiques et économiques car l'efficacité d'une bonne politique dépend largement de sa bonne adéquation au contexte sociétal du pays et de la définition d'objectifs à atteindre. Dans le domaine de l'enfance, le principal objectif à poursuivre n'est-il pas d'accueillir et d'accompagner les plus petits en leur offrant un environnement social et familial, psychologique, affectif et matériel favorisant leur épanouissement, et ce dès les premiers pas de son histoire, tant il est vrai que l'avenir d'une société s'évalue largement à la place accordée aux générations futures.

Nous allons voir maintenant que si notre pays a su développer des politiques publiques conséquentes, il n'a pas toujours su prendre la mesure des **enjeux qui se nouent autour de la petite enfance**.

⁵² Nous empruntons cette expression à Alain Peyrefitte, *in La société de confiance*, éditions O. Jacob, Paris, 1985.

CHAPITRE II

EN ATTENDANT L'ENFANT, DEJA DES OBSTACLES

Les suites de couche, la durée du congé de maternité, l'assistance pour la recherche d'un mode de garde, sont des enjeux de santé publique capitaux. Les professionnels le savent, personne n'en parle. Quant aux hommes politiques, ils s'en moquent car c'est difficile à chiffrer.

Catherine Dolto¹

Les propos du docteur Catherine Dolto, traduisent parfaitement les enjeux qui se nouent autour de la naissance, tant il est vrai que, si toute naissance est d'abord un accouchement, elle est bien plus que cela. Une femme accouche, un enfant vient au monde, c'est une personne ; une femme devient mère, un homme devient père ; immédiatement, c'est toute une génération qui naît : grands-parents, oncles et tantes, frères et sœurs. Mais plus, il y a **un avant et un après** la naissance, faits l'un et l'autre d'une trame de liens affectifs qui nous inscrivent dans une trame de liens de filiation.

Chaque enfant qui naît le fait dans un cadre parental bien spécifique et dans un environnement familial qui n'est superposable à aucun autre. Aussi, si tout doit être convoqué sur **le plan technique et médical** pour cette naissance, tout doit être aussi convoqué pour ce **projet parental**, avant mais aussi après la naissance, pour toujours mieux accueillir nos enfants. Or, aujourd'hui, malgré les progrès conséquents faits en la matière et les masses financières substantielles dévolues à la petite enfance, comme les évolutions législatives et réglementaires, il apparaît que notre politique d'accueil de la petite enfance mérite amélioration.

C'est dans cet esprit que le Ministre délégué à la Famille, Christian Jacob², a installé les trois groupes de travail chargés d'élaborer, en concertation avec l'ensemble des acteurs – associations familiales, partenaires sociaux et élus – des propositions qui serviront de base à la prochaine conférence annuelle de la famille et notamment celles relatives à une nouvelle politique d'accueil du jeune enfant. Un tel objectif vient aussi répondre aux observations de Catherine Dolto comme à celles de Bernard This « *Je n'ai jamais entendu un homme politique s'occuper de l'accueil de l'enfant* ».

¹ « La vaillance du nouveau-né », in *Le Nouvel Observateur*, Hors Série, n°36.

² Voir en annexe le discours de Christian Jacob du 22 octobre 2002.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Nous dresserons un constat au regard des deux grands aspects de la politique d'accueil de l'enfant - **politique de périnatalité (I)**, d'une part, **politique d'accueil de la petite enfance (II)**, d'autre part - , persuadés que nous sommes qu'elles sont étroitement liées et que dès le stade anténatal accueillir l'enfant nous oblige, comme nous le rappellent les spécialistes de la petite enfance³, à tel point que « *ce n'est pas un hasard si, dans la langue française, bien naître et bien être s'entendent de la même façon* », comme le souligne Danielle Rapoport.

I. Une politique de périnatalité à parfaire

En France, le plan gouvernemental de périnatalité élaboré sous l'autorité de Marie-Madeleine Dienesh a certes permis, entre 1970 et 1980, d'améliorer la situation sanitaire liée à l'accouchement. Cependant, malgré ce plan, le rythme de l'amélioration des principaux indicateurs de naissance était moins rapide que dans d'autres pays industrialisés, notre pays se trouvant au 13^{ème} rang des pays de l'OCDE.

Cette situation a notamment été décrite dans un rapport du Haut Comité de la Santé Publique intitulé « La sécurité et la qualité de la grossesse et de la naissance : pour un nouveau plan de santé publique », publié en janvier 1994. Celui-ci établissait un certain nombre de constats et de recommandations qui abordaient les problèmes institutionnels, les systèmes d'informations sanitaires, la formation du personnel, la sensibilisation, l'information et l'éducation du public et la recherche.

A la suite de ce rapport, Simone Veil, alors Ministre de la Santé, présenta un « Plan gouvernemental de périnatalité » en 1994 qui se fixait **4 objectifs** : diminuer la mortalité maternelle de 30%, diminuer la mortalité périnatale de 30%, réduire le nombre d'enfants de faible poids à la naissance de 25%, réduire de moitié le nombre de femmes peu ou

³ On se reportera notamment à la lecture de la *Psychopathologie du bébé*, de Lebovici S. et Weil-Halpern F., Paris, PUF, 1989, qui fait le point sur l'ensemble du développement psychomoteur du tout-petit. Sans être exhaustif, nous voulons mentionner ici quelques références en la matière : Konrad Lorenz a montré l'impact considérable qu'ont les émotions et les troubles ressentis dès les premiers temps de la vie sur toute une existence ; John Bowlby, père de la « *théorie de l'attachement* » réciproque de la mère à l'enfant, indique combien la carence de soins maternels peut avoir des conséquences difficiles sur le plan social ; Daniel Stern, qui a créé le concept de « *l'accordage affectif* », témoigne du fait que ce qui ne fait pas l'objet d'un bon accordage affectif ou d'un partage des sentiments va entraîner des frustrations, lesquelles auront un retentissement sur le développement social de l'enfant ; Léon Kreisler a démontré combien les carences affectives chroniques peuvent être causes de troubles somatiques et d'inorganisation de la personnalité ; Serge Lebovici, avec sa théorie des « *interactions précoces* », a montré combien toute infirmité de la relation dans l'enfance engendre une infirmité de la communication, de la confiance en soi, de son épanouissement et de son rapport à l'autre ; René Spitz a lui aussi expliqué combien, pour se développer physiquement et psychologiquement, l'enfant a besoin de relations affectives stables tout autant que de nourriture ; Donald Winnicott, avec son concept « *d'environnement intérieur* », montre que si l'entourage de l'enfant fait défaut, il en résultera « *une carence de l'amour primitif* ». *C'est l'environnement qui doit alors donner une occasion nouvelle à la relation au moi, afin de l'aider à réparer cette faille narcissique et à résoudre des conflits identitaires* », in *L'enfant et le monde extérieur*, Payot, Paris 1997, p. 167.

pas suivies au cours de leur grossesse, et les traduisaient en **5 priorités**⁴ : accroître la sécurité lors de l'accouchement, améliorer le suivi de la grossesse, améliorer les soins au nouveau-né, humaniser les conditions de l'accouchement, évaluer la politique suivie.

Les décrets « périnatalité » du 9 octobre 1998⁵ ont amplifié la volonté du plan périnatalité de 1994, avec le souci d'améliorer la qualité de **la surveillance des grossesses** et d'assurer, par **un maillage sanitaire en réseau conciliant sécurité sanitaire et proximité** de l'accueil des mères, la mise en place d'une organisation destinée à assurer l'orientation des prises en charge en fonction des pathologies et des moyens disponibles.

L'enquête nationale périnatale réalisée en 1998⁶ témoigne que la prise en charge de la grossesse continue à s'améliorer : si le taux de césariennes continue à s'accroître, passant de 15,9 à 17,5% entre 1995 et 1998, comme le taux de prématurité (de 5,9% à 6,8%), les femmes sont plus nombreuses à consulter l'équipe médicale qui les prendra en charge au moment de la naissance et à bénéficier des séances de préparation à la naissance.

⁴ Celles-ci s'organisent en **16 mesures** :

priorité A :

- élaborer des normes minimales opposables de sécurité,
- impulser une politique régionalisée favorisant la mise en réseau des divers acteurs et établissements concernés,

priorité B :

- responsabiliser les femmes enceintes en les informant,
- réduire le nombre de femmes ayant moins de trois consultations pendant la grossesse,
- améliorer la qualité de la surveillance de la grossesse,
- améliorer la qualité des échographies obstétricales,

priorité C :

- améliorer l'efficacité des techniques de réanimation à la naissance,
- rendre obligatoire la présence ou l'astreinte d'un pédiatre,
- éviter les transferts inutiles en pédiatrie,
- valoriser le rôle des pédiatres en maternité,

priorité D :

- lutter contre la douleur au cours de l'accouchement,
- limiter la séparation mère-enfant,

priorité E :

- renforcer le rôle des commissions techniques consultatives de la naissance,
- mettre en place un système d'expertise des cas de mort maternelle,
- améliorer la connaissance épidémiologique des causes de décès néonataux,
- disposer à intervalles réguliers d'indicateurs de santé fiables et actualisés dans le domaine périnatal.

⁵ Les décrets 98-899 et 98-900, du 9 octobre 1998, précisent l'organisation des soins périnataux :

- quant à la définition des objectifs des diverses unités de soin (obstétrique, néonatalogie et réanimation néonatale),
- quant aux précisions concernant les locaux et le personnel des divers secteurs,
- quant à la constitution de réseaux de soins périnataux.

⁶ *La situation périnatale en France en 1998*, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Etudes et résultats, n°73, Paris, juillet 2000.

Il n'en reste pas moins vrai que l'objectif de la sécurité de la mère et de l'enfant à l'accouchement, comme la mise en place d'un suivi post-natal adapté à la mère et à l'enfant, nécessitent **une vigilance constante** dans la recherche de l'amélioration de la qualité du suivi de la grossesse, d'autant que **la santé de l'enfant pendant la vie intra-utérine conditionne largement son développement ultérieur**.⁷

A. Quand les indicateurs épidémiologiques parlent

Les indicateurs de **mortalité⁸ périnatale** montrent que si « *la France a accompli depuis plusieurs décennies de sensibles progrès, les résultats obtenus ne la situent pas encore au rang des meilleurs. Si les pays de l'Europe de l'Est se caractérisent toujours par des taux particulièrement élevés de mortalité infantile, un certain nombre de pays de l'Europe du Nord obtiennent des résultats meilleurs que nous avec des politiques tout aussi différentes que celles des Pays-Bas, de l'Allemagne ou de la Suède. Bien plus encore, et au-delà de ce constat général, ce qui frappe surtout aujourd'hui, c'est l'existence de fortes disparités régionales et infra-régionales, et plus encore des différences importantes selon les groupes socio-économiques* ».

Le tableau ci-après est à cet égard explicatif.

⁷ Il existe, en effet, de plus en plus de données scientifiques suggérant que de nombreuses pathologies adultes, telles que le diabète et les maladies cardio-vasculaires, sont liées au développement *in utero*, selon la note de Breart G. et Uzan S. transmise le 15 mars 2001 à Marie-Thérèse Hermange.

⁸ Définitions :

- mortalité infantile : nombre de décès de moins d'un an au cours d'une année rapporté aux naissances vivantes pour 1000 habitants ;
- mortalité néonatale précoce : nombre de morts-nés et décès de moins de 7 jours rapporté aux naissances vivantes ;
- mortalité néonatale : nombre de décès de 8 à 28 jours rapporté aux naissances vivantes ;
- mortalité fœto-infantile : nombre de morts-nés et décès de moins d'un an rapporté aux naissances vivantes et morts-nés.

Taux de mortalité périnatale et infantile selon la catégorie socioprofessionnelle du père (France métropolitaine, génération 1984-1989)⁹

Catégorie socio-professionnelle du père ¹⁰	Nombre de naissances (en milliers)	Taux de mortalité périnatale ¹¹	Taux de mortalité infantile ¹²
Ensemble des naissances	4 463	9,9	7,6
<i>Naissances hors mariage</i>	1 069	11,6	8,8
<i>Naissances légitimes</i>	3 574	9,4	7,2
Naissances légitimes			
Non actifs	104	18,4	10,6
	3 470	9,1	7,1
Actifs	110	8,7	7,0
	178	9,4	7,2
<i>Agriculteurs</i>			
<i>Artisans, commerçants</i>	346	7,1	6,5
<i>Cadres et professions intellectuelles supérieures</i>	566	7,9	6,2
<i>Professions intermédiaires</i>	699	8,8	6,7
<i>Employés</i>	1616	10,2	7,7
<i>Ouvriers</i>			

Ces données soulèvent donc un problème d'équité de nos concitoyens face à ce domaine spécifique de santé.

« **La mortalité maternelle** reste toujours peu évoquée, alors que le taux de décès, 11,3 pour 100 000 naissances, ne place pas la France à un taux d'excellence (la Finlande et le Royaume-Uni sont à des taux voisins de 7). La moitié de ces décès serait évitable. Le nombre des femmes enceintes après 35 ans, qui est plus élevé qu'ailleurs, n'explique pas complètement cette surmortalité. »¹³. Sur ce point, des efforts doivent être consentis envers les femmes plus démunies qui, selon les résultats présentés, ont une grossesse moins bien suivie et des indicateurs de santé systématiquement défavorables. De même, la situation dans les départements d'outre-mer semble moins favorable qu'en métropole. « *Aujourd'hui, à travers la crise que connaît la gynécologie obstétrique, le collège national fait observer que les décès maternels par hémorragie, évitables dans 80% des cas, demeurent plus fréquents que chez nos voisins européens. L'augmentation du nombre des naissances prématurées constitue un facteur inquiétant alors que les structures spécialisées dans leur prise en charge comptent de moins en moins de lits.* »¹⁴

⁹ Tableau tiré du chapitre « la santé périnatale », in *Les inégalités sociales de santé*, édité par A. Leclerc, D. Fassin, H. Grandjean, M. Kaminski, T. Lang, éditions Inserm-La Découverte, Paris, 2000.

¹⁰ Nomenclature PCS 1982 : la catégorie socioprofessionnelle du père n'est enregistrée à l'état civil que pour les naissances légitimes.

¹¹ Pour 1000 naissances totales.

¹² Pour 1000 naissances vivantes.

¹³ *La politique périnatale de l'ARH du Languedoc Roussillon*, rapport présenté par le Dr Alain Crovez, février 2001 – *Contrats d'objectifs et de moyens (version modifiée)*, ARH Languedoc Roussillon/CHU Montpellier, mars 2001.

¹⁴ *Le grand malaise des gynécologues*, Cyril Louis, Le Figaro, 26 décembre 2002.

B. Quand le manque de personnel médical perturbe l'arrivée de l'enfant

L'organisation des soins en maternité a été profondément modifiée afin d'éviter, dans la mesure du possible, les transferts des nouveau-nés en les soignant si possible en maternité, et/ou en les faisant naître dans une maternité adaptée à leur risque prévisible et dotée, dans les cas les plus sérieux, d'une réanimation néonatale et/ou d'un service spécialisé à la pathologie détectée pendant la grossesse.

C'est dans cette optique que le groupe d'étude en néonatalogie et urgences pédiatriques de la région parisienne (GENUP.RP) a défini différents niveaux¹⁵ de soins néonataux répartis selon les besoins des nouveau-nés. Les maternités (de type I, II et III)¹⁶ sont, elles, organisées en fonction des soins de néonatalogie dispensés aux nouveau-nés. Elles se voient attribuer en fonction de leur statut les équipes médicales et paramédicales nécessaires.

A cet égard, deux constats doivent être faits au regard de l'état des lieux des structures obstétricales et néonatales, d'une part, et de l'encadrement médical et paramédical desdites structures, d'autre part :

1. Des structures obstétricales et néonatales saturées

L'état des lieux¹⁷, réalisé à la demande des responsables de la conférence de consensus organisée par le collège d'obstétriciens, montre une légère « prédominance des lits de niveau 1 (13.390) par rapport aux lits de niveau 2 et 3 », « six régions ne disposant pas de lits de maternité situés à proximité d'une unité de réanimation néonatale »¹⁸. Cette disparité dans l'organisation de l'offre des soins peut avoir des conséquences sur le niveau des soins, dans la mesure où, dans de nombreuses régions, les centres référents de niveau III sont **saturés du fait de leur notoriété**, mais aussi dans certains cas de leur incapacité à organiser les transferts nécessaires (après période critique) des nouveau-nés. Or cette relative indépendance de fonctionnement dans différents niveaux de maternité peut avoir des conséquences sur l'enfant dès sa naissance puisque, en cas de naissance de grands prématurés, les décès *per partum* sont multipliés par 8 si l'accouchement a lieu dans une maternité de niveau II ou III et par 12 s'il a lieu dans une maternité de niveau I, et les risques de handicap par 7¹⁹ si ces mêmes naissances ont lieu hors maternité de niveau III. Dans les cas contraires, et avec une meilleure orientation anténatale si nécessaire vers les maternités les

¹⁵ Le niveau de soins 1 concerne les nouveau-nés bien portants, le niveau de soins 2 concerne les nouveau-nés présentant des pathologies mineures, le niveau de soins 3, destiné aux nouveau-nés présentant des pathologies, nécessite une unité de néonatalogie implantée ou non dans la maternité, quant aux niveaux 4 et 5, ils sont dispensés en service de soins intensifs. Les niveaux de soins 1 et 2 doivent pouvoir être dispensés dans des maternités de type I, les soins de niveau 3 dans des maternités de type II, les soins de niveau 4 et 5 dans des centres prénatals.

¹⁶ « Les maternités de niveau I ne sont pas associées à un service de néonatalogie ou de réanimation situé à proximité néonatale, les maternités de niveau II disposent uniquement d'un service situé à proximité ou de soins intensifs néonataux, les maternités de niveau III disposent d'un service de réanimation néonatale, situé à proximité, le critère de proximité étant la possibilité d'un transfert sans véhicule », in Ruffie A., Deville A., Babeaud A., « Etat des lieux des structures obstétricales et néonatales en France », in *Journal de Gynécologie obstétrique et biologique de la reproduction*, « Conférence de consensus. Prise en charge de la femme enceinte et du nouveau-né selon leur degré de risque », Editions Masson, Paris, décembre 1998, p. 37.

¹⁷ *Ibid.* p. 34-51.

¹⁸ *Ibid.* p. 42.

¹⁹ Truffert P., Goujard J., Dehan M., Bréard G., « L'effet protecteur du statut d'*inborn* sur la survie sans séquelle de grands prématurés », 5^{èmes} Journées parisiennes obstétrico-pédiatriques, Assistance Publique – Hôpitaux de Paris, *Les Cahiers de l'AP-HP*, Paris 1997.

mieux équipées, il est possible de réduire de façon significative le taux de mortalité. C'est dire combien d'une bonne organisation des soins néonataux peut dépendre, dans les cas extrêmes, l'avenir du tout petit. Tel est l'objectif du Ministre de la Santé, Jean-françois Mattei, qui a récemment annoncé la création d'un centre de périnatalité dans l'attente du rapport d'experts sur l'avenir des maternités françaises qui doit lui être remis en juin.

2. Un encadrement médical et paramédical insuffisant

Comme tous les métiers liés à la petite enfance, la démographie médicale de ce secteur doit être prise en considération. C'est ainsi que l'encadrement des sages-femmes est « *sensiblement supérieur dans le secteur public puisque le nombre d'accouchements par sage-femme est de 64,2 alors qu'il est de 100,8 dans le secteur privé* »²⁰. Par ailleurs, il laisse apparaître des inégalités flagrantes d'une région à l'autre, allant de 38 accouchements par sage-femme en Lorraine à un ratio de 107 en Picardie. Quant aux 4844 gynécologues obstétriciens, leur densité est de seulement 32,3 pour 100.000 femmes en âge de procréer avec là aussi des disparités importantes d'une région à l'autre. Un manque croissant de personnel médical affecte aussi les grandes maternités, lié à la pénibilité de l'emploi et aux risques médico-légaux toujours plus importants. C'est ainsi qu'en 2002, 213 postes d'obstétriciens sont restés vacants sur le territoire. Or, la charge de travail, avec le récent ressaut démographique, ne diminue pas. De plus, l'entrée en vigueur des 35 heures, mais aussi le repos obligatoire après une garde, accroît ces difficultés. L'anesthésie apparaît comme « *le facteur limitant* » des soins néonataux, dans la mesure où la possibilité pour un établissement d'avoir une activité obstétricale est subordonnée à la disponibilité d'un anesthésiste. Or cette discipline, compte tenu de sa démographie médicale, est le parent pauvre de la médecine. Ainsi, selon l'état des lieux établi lors de la conférence de consensus en 1998, « *au total, si l'on considère les effectifs des sages-femmes, des gynécologues et des anesthésistes, on compte 16 maternités privées et publiques, qui avaient à la fois moins de 6 sages-femmes, moins de 3 gynécologues et moins de trois anesthésistes, avec un service de chirurgie dans l'établissement* ». Enfin, « *la faible proportion de néonatalogistes, en particulier pour les maternités de niveau II et III, joue le rôle de facteur limitant pouvant gêner la prise en charge de grossesses à risque.* »

Au regard de ce constat, qui laisse apparaître un certain nombre de disparités, il apparaît nécessaire de disposer **d'une démographie médicale adéquate** pour mettre en harmonie la politique périnatale définie dans les textes avec la réalité du terrain. Une telle situation « *réclame une action résolue du niveau central pour éviter de voir s'aggraver les déséquilibres* ».²¹ Le débat actuel lancé par les représentants du syndicat des gynécologues obstétriciens et les propositions formulées par le Ministre de la Santé s'inscrivent dans ce contexte et traduisent une crise manifeste au moment le plus déterminant pour la venue au monde d'un enfant : sa naissance.

²⁰ Ruffie A., Deville A., Babeaud A., *Ibid.*, P.45.

²¹ Ruffie A., Deville A., Babeaud A., *Ibid.*, p. 51.

C. Quand la précarité empêche un suivi périnatal adéquat pour la mère et pour l'enfant

L'un des premiers risques pour une femme et son enfant à venir est de ne pouvoir accéder à **un suivi normal de sa grossesse**. Généralement, le suivi médiocre ou inexistant des grossesses est clairement lié à la situation de précarité ou de pauvreté des mères, à l'absence de couverture sociale, à l'âge (inférieur à 20 ans), dans certains cas à l'approche culturelle difficile, notamment pour les femmes étrangères sans couverture sociale. Il pèse lourdement sur les pathologies périnatales (prématurité, retard de croissance intra-utérin, souffrance fœtale aiguë, infections) et leurs risques de séquelles.

Toutes les études le démontrent :

- celles menées par l'INSERM²² ou celle conduite à l'hôpital Louis Mourier²³ témoignent qu'un suivi médiocre ou nul des grossesses multiplie par 5 le risque de prématurité et par 3 le risque d'un poids de naissance inférieur à 2500 g ;
- les résultats présentés par l'étude de la direction de la recherche et des études du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité²⁴ montrent que les femmes les plus démunies ont une grossesse moins bien suivie et que les indicateurs de santé sont systématiquement défavorables puisque :
 - 15% ont eu moins de 7 visites périnatales, contre 8% pour les autres femmes,
 - 24% sont plus souvent hospitalisées, au lieu de 21%,
 - 7,5% de leurs enfants sont prématurés, contre 5,7%,
 - le taux d'enfants ayant nécessité une hospitalisation particulière ou un transfert est également plus élevé pour ce groupe de femmes, 9,8% au lieu de 7,4%
 - 36% des femmes peu ou pas suivies n'ont pas de couverture sociale, pour 4% des bien suivies.

Les obstacles administratifs -surtout pour les femmes étrangères-, les difficultés familiales, l'absence de connaissance de la réglementation, enfin la non-compréhension de l'intérêt d'un suivi, tout comme les obstacles financiers, sont les principales raisons d'un mauvais suivi, puisque le taux de renoncement aux soins « *par unité de consommation pour des raisons financières peut être conséquent, variant en fonction des revenus* »²⁵.

L'ensemble de ces données nécessite de la part de tous -administrateurs hospitaliers comme conseils généraux qui ont la charge des politiques de prévention- une vigilance constante à apporter à notre dispositif d'accès aux soins quant au suivi périnatal. Celui-ci est, en effet, déterminant pour l'enfant.

²² Blondel B., de Mazaubrun C., Bréart G., *Enquête nationale de périnatalité 1995*, Rapport de fin d'études, direction générale de la santé et Unité INSERM 194, 1 vol, ministère de la Santé, Paris 1996.

²³ Lejeune G., Guitton C., « Un réseau ville-hôpital médico-social périnatal : le nord des Hauts de Seine », 5^{èmes} Journées parisiennes obstétrico-pédiatriques, *Les Cahiers de l'AP-HP*, 1997, pp. 35-36.

²⁴ *Situation périnatale en France en 1998*, direction de la recherche et des études du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Etudes et résultats, n°73, juillet 2000.

²⁵ de Kervasdoué J.(dir.), *Le carnet de santé de la France en 2000*, Editions Syros, Paris 2000.

D. Quand les comportements à risques des femmes enceintes ont des incidences sur l'accueil de l'enfant et mériteraient un meilleur suivi

Les comportements à risque des femmes enceintes, notamment les conduites addictives, comme les difficultés de nature psycho-relationnelle, peuvent avoir des conséquences sur l'évolution ultérieure de l'enfant et mériteraient un meilleur suivi pré et postnatal.

1. Des conduites addictives pourtant conséquentes pour l'accueil de l'enfant insuffisamment toujours prises en compte

Les conduites addictives peuvent avoir des effets néfastes sur le développement de l'enfant. En effet, l'usage de drogues illicites induit « *un risque élevé de pathologies organiques graves chez le nourrisson, telles que la prématurité, le retard de croissance intra-utérin, la souffrance fœtale aiguë et les infections en particulier par les virus (hépatite, VIH). S'il ne met pas en jeu le pronostic vital, il contribue à rendre ces enfants peu valorisants pour les mères et perturbe gravement la relation mère-enfant* », d'autant que « *l'avenir de ces enfants peut être menacé par de nombreux autres facteurs péjoratifs, tels que taux élevés de séparation mère-enfant, violence, précarité, délinquance, logements insalubres, prostitution et dépendance vis-à-vis des drogues illicites* ». ²⁶

L'usage du tabac doit aussi être pris en considération, d'autant que le nombre de femmes qui fument pendant leur grossesse ne cesse d'augmenter (25% en 1998 contre 14,5% en 1981²⁷). Or « *il s'agit de facteurs importants à prendre en compte au regard de faibles poids de naissance* ». ²⁸

Quant à **la consommation d'alcool**, qui concerne un quart des femmes, celle-ci peut avoir des conséquences sur le fœtus et provoquer « *avortements spontanés, morts fœtales, prématurité, faible croissance in utero* »²⁹ et dans certains cas un syndrome d'alcoolisation fœtale entraînant de nombreux troubles, voire diverses malformations. Le témoignage³⁰ du professeur Michel Reynaud, de l'unité d'addictologie de l'hôpital Paul-Brousse, est à cet égard éloquent : « *dans les toutes dernières années, on s'est aperçu qu'il peut y avoir des troubles du développement du fœtus sans déformation apparente. [...] On dit beaucoup aux futures mères de ne pas fumer. Mais le risque lié à l'alcool est réel. Contrairement au tabac, l'alcool a des effets sur le développement mental ultérieur de l'enfant. Ce problème concerne un nouveau-né sur cent, et on le laisse de côté* »³¹. Les récents propos du Ministre de la Santé considérant tabac et alcool comme des drogues pourront sans aucun doute permettre de mieux lutter contre ces fléaux dès le stade ante et post-natal.

²⁶ Delour M., *Journal de gynécologie obstétrique et biologique de la reproduction* : « *Conférence de consensus. Prise en charge de la femme enceinte et du nouveau-né selon leur degré de risque* », Editions Masson, Paris, décembre 1998, p. 139.

²⁷ Unité Inserm 149, dir. Bréart G., « *La situation périnatale en France, évolution entre 1981 et 1995* », in *Journal de gynécologie obstétrique et biologie de la reproduction*, 1997, n°26, p.770.

²⁸ Delour M., *Ibid*, p139.

²⁹ *Ibid*.

³⁰ Intervention lors d'un colloque de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP) sur les addictions, du 24 avril 2001.

³¹ Propos recueillis dans l'article « *Boire ou être enceinte, il faut choisir* », Matthieu Écoiffier, in *Libération*, jeudi 26 avril 2001.

2. Des difficultés relationnelles mère-enfant également insuffisamment prises en compte

Pendant la grossesse, de nombreuses modifications vont bouleverser l'équilibre fragile de la femme. « *A la jonction de deux plaques tectoniques de l'existence de la femme - celle de l'adolescence et celle de la maturité - comme en géologie, cette zone est le siège de nombreuses éruptions, parfois violentes, qu'il est du devoir des soignants, sinon de prévenir, du moins de prédire, pour en atténuer les effets* ».³²

Ainsi, la grossesse peut activer ou « réactiver des expériences douloureuses de rupture », induire « des schémas relationnels dysharmonieux »³³, conduisant à un mauvais « accordage affectif », selon l'expression du docteur Daniel Stern, et révéler des dysfonctionnements de la fonction parentale.

En effet, l'expérience de nombreuses équipes, comme les travaux de Michel Soulé³⁴, témoignent que des indicateurs de risques, dénommés « *clignotants* » (grossesse ayant fait l'objet d'une demande d'interruption volontaire de grossesse, enfant mal venu, antécédents obstétricaux, psychiatriques ou personnels, antécédents de séparation ou de maltraitance, conditions de vie ou encore grossesse antérieure non suivie) peuvent présager pendant cet itinéraire de la maternité « *une certaine vulnérabilité, voire d'une douleur méconnue, parfois cachée, parce que toujours présentée comme honteuse* »³⁵. C'est dire qu'au confluent de plusieurs structures, le **lieu même de la maternité** est bien celui qui peut permettre d'assurer une politique de santé globale de prévention du lien mère-enfant, dès le début du processus vital. Or **les maternités n'ont pas toujours pris conscience qu'elles sont ce carrefour privilégié pour l'observation de ce lien parental et la prévention de dysfonctionnements éventuels**. Sans doute parce que la médecine s'est de plus en plus technicisée. Sans doute aussi, comme le souligne le docteur Dominique Girodet, pédiatre et vice-présidente de l'association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM), parce que « *les situations de maltraitance ne font pas appel aux schémas de pensée classiques, ni aux pratiques que requièrent les situations médicales ordinaires. En effet en ce qui concerne le diagnostic, il n'y a pas de marqueur, pas de symptômes spécifiques ; au niveau thérapeutique pas de traitements valides ; au niveau préventif, la nécessité d'une action à long terme rend son efficacité beaucoup plus difficile à mesurer, que le résultat d'un vaccin* ».³⁶ Pour autant, les expériences, comme les travaux élaborés par Michel Soulé, Janine Noël et Anne Frichet, doivent être pris en considération. C'est dire que « *le travail préventif auprès des familles avant et aussitôt après la naissance apparaît essentiel dans toute politique de prévention précoce* »³⁷, dans la mesure où il peut éviter des dépressions maternelles postnatales graves, comme des hospitalisations plus lourdes.

³² Diquelou J-Y., *Le dépistage prénatal des dysfonctionnements majeurs mère-enfant et leur prise en charge dans un service de gynécologie obstétrique*, mars 1998, Document confié à Marie-Thérèse Hermange.

³³ Delour M., *op. cit.*, p 140.

³⁴ Soulé M., in *Psychopathologie du bébé*, sous la direction de Serge Lebovici et Françoise Weil-Halpern, p.757.

³⁵ Diquelou J-Y., *op. cit.*

³⁶ Girodet D., Actes du Colloque « Regards européens sur la protection de l'enfance », Marie-Thérèse Hermange (dir.), M&M Conseil, p. 203.

³⁷ Soulé M., *op. cit.*, p. 752.

II. Une politique du temps de l'accueil autour de la naissance à réorganiser

A. Quand le temps immédiat des suites de couches est à repenser

Si pendant le temps de la grossesse, mère et enfant sont scrutés par la sonde de l'échographe, une fois accomplis les actes strictement médicaux, parfois 48 heures après la naissance, les jeunes accouchées sortent généralement de l'hôpital en pleine montée de lait et de *baby blues*, celui-ci pouvant se transformer parfois, quelques mois plus tard, en dépression *post partum*. « *Les effets négatifs de la dépression maternelle sur le développement du bébé sont connus, et les enfants qui y sont exposés sont considérés comme une population à risque psychologique* »³⁸. C'est dire combien l'impact des risques somatiques, comme des risques psychosociaux, nécessite un accompagnement de la mère sans rupture et avec une cohérence minimale dans le suivi avant et après la naissance.

Juste après l'accouchement, les femmes ressentent bien souvent un vide les entraînant vers un état dépressif et mélancolique, et ce d'autant plus que ce n'est plus vers elles que se tourne l'attention de l'entourage et du corps médical. Contrairement à certains pays européens, tel les Pays-Bas où chaque jeune accouchée dispose d'un suivi à domicile pendant un mois, les jeunes accouchées en France bénéficient rarement de soins à domicile : comme mises à la porte de la maternité, sans aucun soutien psychologique, ces nouvelles mères vont tâtonner pour arriver à comprendre leur enfant, s'épuiser et bien souvent se décourager. « *Jamais une société humaine n'a laissé les jeunes mères aussi seules, sans aide pratique, ni soutien moral, ignorant souvent tout de ce qu'est un vrai bébé* »³⁹.

B. Quand le temps « rémunéré » lié à la maternité doit évoluer

Depuis de nombreuses années, un effort important a été réalisé pour développer les prestations accompagnant la naissance. Il en est ainsi des congés de maternité et, plus récemment, de paternité.

1. Un congé de maternité qui doit évoluer

a) Des modalités spécifiques par rapport à d'autres pays européens

Ce droit, qui s'applique à toutes les futures mères salariées titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée, permet à chaque jeune mère de se reposer avant et après l'accouchement mais aussi de favoriser l'épanouissement du lien mère-enfant.

L'arrêt de l'activité professionnelle, calculé en semaines, est programmé avant et après l'accouchement et varie selon le nombre d'enfants à charge et le nombre d'enfants à naître.

³⁸ Delour M., *op.cit.*, p 140.

³⁹ Delour, *op.cit.* p.138.

Durée du congé de maternité

Nombre d'enfants à charge	Durée totale du congé	Congé prénatal	Congé postnatal
Pour la naissance d'un enfant			
0 ou 1	16 semaines	6 semaines	10 semaines
2 ou plus	26 semaines	8 semaines	18 semaines
Pour la naissance De jumeaux			
Quel qu'il soit	34 semaines	12 semaines	22 semaines
Pour la naissance De triplés ou plus			
Quel qu'il soit	46 semaines	24 semaines	22 semaines

Ceci étant, **les délais du congé de maternité peuvent être modifiés selon différentes situations.**

- Il peut être **allongé** :
 - pour des **raisons médicales** : en cas de grossesse « pathologique », deux semaines de congé prénatal peuvent être accordées sur prescription médicale, et en cas de « couches pathologiques », deux semaines supplémentaires de repos postnatal peuvent être également prescrites médicalement,
 - pour **cause d'accouchement tardif** : le congé postnatal, qui se calcule à partir de la naissance, est repoussé d'autant de jours de retard,
- Il peut être **raccourci** :
 - pour **convenance personnelle** : le congé de maternité peut se réduire au minimum à huit semaines, dont deux semaines de congé prénatal et six semaines de congé postnatal obligatoires,
- Il peut être **reporté** :
 - en **cas d'hospitalisation de l'enfant** : si le bébé n'est pas rentré à la maison six semaines après l'accouchement en raison de son état de santé, la mère peut retravailler en attendant son retour et prendre le solde du congé postnatal à sa sortie de l'hôpital,
- Il peut **se moduler** :
 - en **cas d'attente de jumeaux** : s'il s'agit d'une première ou d'une seconde grossesse, le congé prénatal peut être augmenté de quatre semaines, le congé postnatal étant réduit d'autant, s'il s'agit d'une troisième grossesse ou plus, le congé prénatal peut être augmenté de deux semaines, le congé postnatal étant réduit d'autant.

Des situations spécifiques sont à noter :

- **Dans la fonction publique**

La naissance d'un troisième enfant donne droit à **deux semaines supplémentaires** de congé postnatal.

En cas de grossesse pathologique, la future maman peut demander deux semaines de plus de congé prénatal et un prolongement de quatre semaines du congé postnatal.

- **Pour les non salariées**

Pour les agricultrices, quel que soit le nombre d'enfants à charge, le congé de maternité se divise en **six semaines avant la naissance et dix**

semaines après. En cas de grossesse pathologique ou de grossesse multiple, elles peuvent bénéficier de quatorze jours supplémentaires. Pour les autres travailleuses non salariées, une allocation maternelle forfaitaire de repos permet de compenser la perte de revenus. Un indemnité de remplacement en cas d'arrêt total du travail de plus de trente jours peut s'y ajouter.

Par rapport aux autres pays européens⁴⁰, le congé de maternité français est :

- **supérieur** à celui accordé en Allemagne, en Suède (qui dispose d'un congé parental long et fractionnable) et en Belgique (15 semaines),
- **équivalent** à celui accordé aux Pays-Bas, en Espagne et au Luxembourg (16 semaines),
- **inférieur** à celui accordé au Portugal, au Royaume-Uni, en Irlande, en Grèce, en Finlande (18 semaines) en Italie (20 semaines) ou au Danemark (28 semaines).

Une directive européenne de 1992 fixe, en effet, la durée minimale des congés de maternité dans tous les pays de l'Union à 14 semaines, mais laisse chaque Etat membre libre de déterminer une durée plus longue ainsi que la rémunération de ces congés.

b) Les us et coutumes du congé de maternité

- Les dispositions relatives aux **agricultrices, commerçantes, artisanes et travailleuses indépendantes** expliquent, selon une étude conduite en 1990 par le ministère du travail, que 90% des femmes non salariées ne prennent pas de congé de maternité.

- D'un **point de vue médical**, une enquête de l'Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (Inserm) montre que :
 - 6% des femmes ont un arrêt maladie avant la fin du 3^{ème} mois de grossesse et interrompent leur travail jusqu'à la fin du congé postnatal,
 - 67% des femmes ont eu au moins un arrêt maladie après la fin du 3^{ème} mois de grossesse (la durée moyenne est de 5,2 semaines),
 - 23% des femmes non-salariées se sont arrêtées de travailler une semaine avant leur accouchement.

- Une proportion substantielle de bénéficiaires ont **un congé de maternité supérieur à la durée légale**, selon une enquête établie par la CNAMTS à la demande de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, issue de l'échantillon permanent des assurés sociaux du régime général.

C'est ainsi, comme le montre le tableau ci-après, que si **135 600 femmes** bénéficient d'un congé de seize semaines, tout autant si ce n'est plus – **142 200** – prennent un congé de maternité de dix-huit semaines. Ces données doivent conduire nécessairement à une réflexion autour du congé de maternité.

⁴⁰ Source : MISSOC, Commission européenne, 2002 . Voir détail des congés de maternités dans les Etats membres de l'Union européenne en Annexe n°5.2.

Données sur les congés maternité dans l'EPAS en 2001

Durée du congé maternité	Nombre de femmes dans l'EPAS	Nombre de femmes du Régime Général (extrapolation)
Moins de 10 semaines	68	40 800
Entre 11 et 15 semaines	38	22 800
16 semaines	226	135 600
17 semaines	48	28 800
18 semaines	237	142 200
19 semaines	13	7 800
20 semaines	2	1 200
23 semaines	1	600
24 semaines	9	5 400
26 semaines	40	24 000
27 semaines	9	5 400
28 semaines	26	15 600
29 semaines	1	600
30 semaines	1	600
33 semaines	1	600
34 semaines	4	2 400
35 semaines	3	1 800
36 semaines	3	1 800
Ensemble	730	438 000

Source : EPAS, soit 1/600^{ème} de la population du Régime Général, hors Sections Locales Mutualistes

2. Le congé de paternité : une montée en charge relativement rapide

a) Ses modalités

Le congé de paternité est récent : mis en place au 1^{er} janvier 2002, il a été créé par la loi du 21 décembre 2001 relative au financement de la Sécurité Sociale pour 2002 qui l'a introduit dans le nouvel article L. 122-25-4 du Code du travail.

Ainsi, à la naissance ou à l'arrivée au foyer de son enfant, tout père peut désormais bénéficier d'un congé rémunéré afin de lui permettre de faire connaissance avec son enfant et de tisser avec lui des liens d'attachement. Sa durée est de onze jours calendaires consécutifs, dix-huit jours en cas de naissance multiple. Il ne peut être fractionné mais peut se cumuler avec le congé de trois jours accordé pour la naissance ou l'adoption d'un enfant.

Le congé paternité est versé par la caisse d'assurance maladie dont relève le nouveau père pour le compte de la caisse d'allocations familiales. Ainsi, les dépenses effectuées par les caisses primaires au titre du congé paternité ne sont-elles pas comptabilisées dans la statistique mensuelle du régime général. Les versements se font sous forme d'indemnités journalières selon des modalités identiques à celles retenues pour les indemnités journalières de maternité, dans la limite du plafond de la sécurité sociale.

b) Us et coutumes en la matière

Au travers des remboursements effectués au cours des six premiers mois de l'année 2002, les indemnités versées au titre du premier trimestre sont maintenant bien connues. Ainsi, **581 600 journées ont été indemnisées au titre de cette période, pour un montant de 26 647 milliers d'euros.** On peut donc estimer à **près de 53 000 le nombre de pères ayant bénéficié du congé paternité au cours du premier trimestre 2002.** Le congé paternité pouvant être pris dans les quatre mois suivant la naissance de l'enfant, cette estimation ne concerne pas l'ensemble des congés relatifs aux naissances ayant eu lieu au cours du premier trimestre 2002. Le nombre mensuel moyen de pères bénéficiant du congé de paternité, en régime stationnaire pourrait être sensiblement plus important.

La plus grande partie de ces nouveaux pères, soit 40 %, ont entre 30 et 34 ans, tandis que 4 % d'entre eux ont moins de 25 ans et seulement 1 % d'entre eux ont plus de 50 ans. Si les pères âgés de 35 à 39 ans ont été moins nombreux à bénéficier du dispositif que ceux de 25 à 29 ans, le montant des indemnités qui leur a été versé est sensiblement équivalent, car ils ont un niveau de salaire plus élevé. En effet, la valeur moyenne de l'indemnité journalière est de 47 euros pour les pères âgés de 35 à 39 ans et de 42,50 euros pour les pères de 25 à 29 ans, la valeur moyenne étant 45,80 euros.

C. Quand le temps sauvegardé autour de la naissance mérite attention

Il permet aux parents qui le souhaitent d'interrompre leur activité professionnelle pendant quelques années, le temps d'élever leur enfant. Contrairement à un pays comme la Suède, le congé parental est sans solde, mais la perte de salaire est partiellement compensée par le versement d'une Allocation Parentale d'Education, dite APE.

1. Un dispositif connu de 555 700 familles⁴¹ : l'Allocation parentale d'éducation (APE)

555 700 familles sont bénéficiaires de cette prestation en 2001, destinée à compenser une partie du manque à gagner résultant d'une cessation d'activité et accompagnée parfois d'une prise de congé parental d'éducation par la mère ou le père.

Familles bénéficiaires de l'Allocation parentale d'éducation⁴²

	Déc 97	Déc 98	Dec 99	Dec 00	Dec 01	Répartition en 2001 (%)
1 enfant	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2 enfants	303,3	305,6	301,1	300,1	306,6	61,4
3 enfants	131,5	135,9	138,3	141,2	144,8	29,0
4 enfants et plus	45,0	45,5	45,7	46,1	48,2	9,6
Ensemble	479,8	487,0	485,1	487,5	499,6	100,0

Source : CNAF, 2002, Prestations légales au 31 décembre 2001.

Champ : Régime général, France métropolitaine.

⁴¹ Tous régimes confondus, France métropolitaine et DOM.

⁴² DREES, *Etudes et Résultats*, N° 202, novembre 2002.

Créée en 1985, l'APE est indifférente aux revenus et permet à tout parent, à partir du **second enfant**, si tant est qu'il a exercé une activité professionnelle auparavant, de cesser totalement ou partiellement son activité.

Versée pour une durée maximale de trois ans, son montant varie en fonction du degré de cessation d'activité.

Montant mensuel de l'APE⁴³ :

APE à taux plein : 493,22 €
APE à mi-temps : 326.13 €
APE à temps partiel : 246.63 €

2905 millions d'euros sont mobilisés chaque année pour servir cette prestation qui, comme l'indique la DREES, est versée dans six cas sur dix à la suite d'une seconde naissance.

Aujourd'hui, seul un quart des familles a recours à l'APE à taux partiel qui ouvre, depuis 1994, la possibilité à l'un des parents ou aux deux de réduire leur activité, les familles de deux enfants recourant plus à l'APE à taux partiel (près d'un tiers des cas) que les familles plus nombreuses.

La croissance du nombre de bénéficiaires de l'APE rapide entre 1994 et 1997, suite à son extension au deuxième enfant en juillet 1994, avait atteint, après une hausse de 18% en 1997, un palier en 1998 aux alentours de 535 000, pour voir les années 2000 et 2001 marquées par un regain qui peut être à l'origine du ressaut démographique constatée plus haut⁴⁴.

2. Un dispositif cumulatif avec d'autres prestations

Comme certaines prestations, il convient ici de mettre en exergue que l'allocation parentale d'éducation peut être cumulée avec d'autres prestations :

- APE à taux partiel et AGED à mi-taux :

soit $326,13 + 172 = 498,13$ € si activité < à 50%

soit $246,63 + 172 = 418,63$ € si activité > à 50% et < à 80%

- APE à taux plein et AFEAMA pendant deux mois lors de la reprise de l'activité professionnelle complète et si un enfant est âgé de 18 à 30 mois (60 mois en cas de triplés) :

soit $493,22 + 203,17 = 696,39$ €

soit $493,22 + 160,66 = 653,88$ €

soit $493,22 + 133,13 = 626,35$ € suivant le niveau de ressources

- APE à taux partiel au bénéfice de deux conjoints :

maximum de 493,22 € au total

⁴³ Au 1^{er} janvier 2002, après CRDS.

⁴⁴ Voir Annexe 2.5, tableau sur l'évolution du nombre de bénéficiaires selon le type de prestation familiale.

- une association de l'APE est également possible avec :
l'allocation de soutien familial,
l'allocation de rentrée scolaire,
l'allocation d'éducation spéciale.

3. Un dispositif qui ouvre droit à la retraite

L'allocation parentale d'éducation s'accompagne, en effet, de l'assurance vieillesse parent au foyer (AVPF), avec transferts de la CNAF vers la CNAV, dont les allocataires peuvent, dans certaines conditions, bénéficier lors de leur retraite.

4. Un dispositif diversement apprécié

Le débat autour de l'allocation parentale d'éducation est symptomatique du lien entre politique familiale et politique de l'emploi. En vérité, la politique familiale a toujours cotoyé les questions d'emploi en favorisant tantôt le maintien ou le retour de la femme au foyer, tantôt leur processus d'émancipation. Trois grandes périodes marquent ces relations constantes⁴⁵ :

. **Jusqu'aux années soixante**, une politique de la mère au foyer avec l'allocation de mère au foyer (AMF) instituée en 1939 et transformée fin 1941 en allocation de salaire unique (ASU), revalorisée en août 1946 pour être supprimée en 1978.

. **Les années soixante-dix et quatre-vingt : une évolution plus favorable à l'activité des femmes.**

L'après 1968, l'évolution du droit et de la politique des prestations, la nécessité d'accroître le nombre de places d'accueil extrafamilial, la mise en place des contrats enfance (1983), l'aménagement du complément familial pour les couples bi-actifs, le recours à des alternatives à l'accueil collectif facilitées par la création de l'AGED (1986) et de l'AFEAMA (1990), l'encadrement et la formation des assistantes maternelles, témoignent de cette évolution.

L'innovation de cette période se traduit aussi par la création de l'APE avec *« deux lectures possibles : une incitation au retrait de l'activité pour les mères de famille nombreuses, d'une part, ou la prise en compte de la diversité des modèles familiaux, d'autre part, et la persistance, pour les familles nombreuses, d'un modèle de couple à un seul actif nécessitant des aides particulières en raison de la faiblesse des niveaux de vie »*⁴⁶.

. **Les années quatre-vingt dix : la politique de la famille sous l'influence des politiques d'emploi**

D'une part, la politique familiale est source de gisements d'emplois, d'autre part la loi famille de 1994, qui étend le bénéfice de l'APE aux familles de deux enfants, et son succès font dire à beaucoup qu'elle constitue un élément de retrait du marché du travail. C'est dans cet esprit que dans son rapport au Commissariat général au Plan, Laurent Duclos écrit : *« Il peut être inquiétant de constater que les sorties des femmes de l'inactivité vers un emploi à temps partiel augmentent continuellement depuis 1983, avec une accélération en 1991. Ces sorties représentent*

⁴⁵ Nous reprenons la classification proposée par Jacques Commaille, Pierre Strobel et Michel Villac, *La politique de la famille*, Collection Repères, Editions La Découverte, Paris, 2002.

⁴⁶ Ibid. p. 79.

60% des sorties vers un emploi en 1998, contre 43% en 1983. A travers ce prisme de l'égalité, c'est encore une fois la question du statut professionnel et de la sécurisation des trajectoires qui se trouve posée »⁴⁷. Si ces propos ne manquent pas de pertinence, il n'en reste pas moins vrai, comme le souligne Alain Supiot⁴⁸, que l'urgence réside « dans la recherche et la découverte de mécanismes susceptibles de rendre la discontinuité-instabilité des carrières professionnelles compatible avec leur retour sur le marché du travail et de rendre compatible, en définitive, le travail et la vie familiale en conciliant la diversité et la continuité d'un cycle professionnel ».

C'est dans cet esprit, comme le souligne le Ministre dans sa lettre de mission, que doit être pensée la nouvelle prestation, avec un double objectif : d'une part, permettre que le nombre des naissances ne soit pas inférieur au nombre de naissances désirées, d'autre part « être neutre au regard du marché du travail, d'autant que la stratégie européenne de l'emploi s'est donné pour objectif de porter à 60% le taux d'activité des femmes au cours des prochaines années ».

Un tel objectif nécessite aussi de bien percevoir quelles sont à cet égard les stratégies des entreprises et des salariés en la matière.

5. Un dispositif diversement reçu par entreprises et salariés

L'étude sur les congés parentaux du Centre d'intervention sociale et économique⁴⁹ est à cet égard parlante. S'attachant à s'intéresser aux déterminants des choix et pratiques des salariés et des entreprises en matière de congé parental⁵⁰, cette étude montre que tous les employeurs comme tous les salariés n'envisagent pas le congé parental de la même façon.

Trois profils peuvent être mis en évidence d'un côté comme de l'autre :

▪ du côté des employeurs :

- « **le profil légaliste** », pour lequel le congé est une contrainte légale qui s'intègre mal avec la culture d'entreprise,
- « **le profil tolérant** », pour lequel les congés parentaux correspondent à une mesure de politique sociale répondant aux besoins des salariés,
- « **le profil incitatif** », pour lequel le congé parental est jugé positif et est encouragé.

Ainsi, la politique des employeurs, concluent les auteurs de l'étude, « n'apparaît pas neutre et dépend du positionnement global de l'entreprise ».

⁴⁷ Duclos L., Rapport au Commissariat général au Plan sur le thème de la conciliation vie familiale vie professionnelle.

⁴⁸ Supiot A., *Au delà de l'emploi : transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Flammarion, Paris, p.248.

⁴⁹ Van de Walle I., Alleaume S., étude CISE 1996, publiée in dossier d'études n°8 de la CNAF, mai 2000, p.41.

⁵⁰ Voir aussi Van de Walle, *stratégies des employeurs et des salariés*, Recherches et Révisions n°9, septembre 1997.

▪ **du côté des salariés :**

Si cette étude montre que, d'une part, toutes les salariées souhaiteraient reprendre à temps partiel (80%) leur activité professionnelle après leur arrêt d'activité et que, d'autre part, celles qui ont opté pour le congé à temps complet ont éprouvé des difficultés lors du retour à l'emploi, elle montre aussi que « *les femmes développent des conduites qui se réfèrent à l'idée qu'elles se font de la mère idéale* ».

Trois profils comportementaux ont été repérés, dont il est difficile de mesurer l'impact dans l'élaboration d'une politique tant des critères environnementaux, affectifs et sociologiques rentrent en ligne de compte :

- « **celles qui donnent priorité à la famille** » et qui « *adhèrent à l'idée d'une discontinuité de l'activité féminine en fonction des besoins de la famille* ». Elles souhaitent alors prendre un temps complet.
- « **celles qui choisissent le travail avant tout** » et pour lesquelles le congé parental n'a pas sa place.
- « **celles qui veulent concilier travail et famille** », qui se retrouvent, comme dans le cas précédent, dans toutes les catégories de salariées.

Dans tous les cas, les salariés manifestent **quatre attentes** :

- Une augmentation du montant de l'APE,
- Un allongement de la durée du congé parental, avec une réponse apportée en terme de crédits de mois ou d'années susceptibles d'être pris dans un laps de temps supérieur à trois ans et fractionnable en fonction des besoins ressentis,
- Des demandes concernant l'amélioration de l'information des salariés,
- Un retour dans le poste d'origine garanti.

D. Quand l'accompagnement de la collectivité dans les premiers temps de la vie n'est pas toujours lisible : l'Allocation parentale pour jeune enfant (APJE)

1. La seule allocation versée au cours de la maternité

Liée à la déclaration de grossesse avant la quatorzième semaine et au respect des rendez-vous médicaux obligatoires, l'APJE est versée du cinquième mois de grossesse jusqu'aux trois mois de l'enfant. Elle se prolonge en allocation longue jusqu'aux trois ans de l'enfant (cf. Chapitre suivant). Mais, dans tous les cas, elle est soumise à conditions de ressources, avec un plafond plus élevé, comme en témoigne le tableau ci-dessous, si l'allocataire vit seul(e) ou s'il est en couple avec deux revenus et que chacun des deux a disposé d'un revenu professionnel supérieur ou égal à 4018 €.

**Montant mensuel de l'APJE:
158,97 €**

Montant des plafonds de revenus:

**Couple avec un seul revenu
17 318 € avec 1 enfant
20 782 € avec 2 enfants
24 938 € avec 3 enfants
4 156 € par enfant supplémentaire**

**Parent isolé
Ou couple avec deux revenus
22 886 € avec 1 enfant
26 350 € avec 2 enfants
30 506 € avec 3 enfants
4 156 € par enfant supplémentaire**

Le montant mensuel de l'allocation est fixé à 158,97 € au 1^{er} janvier 2003⁵¹. Il est le même pour toutes les familles, quel que soit le nombre d'enfants à charge. Cependant, si les revenus de la famille dépassent la plafond d'une somme inférieure à douze fois le montant mensuel de l'APJE au 1^{er} juillet de l'année de référence, les familles percevront une APJE réduite⁵².

2. dont les effectifs pour l'APJE dite courte tendent à se tasser

Si la croissance de l'APE avait été en grande partie responsable de la baisse du nombre de bénéficiaires de l'APJE dite « longue » au milieu des années 90 (-21% entre décembre 1994 et décembre 1997), pour voir à nouveau ses effectifs progresser en 2000 (+1,3%), il n'en est pas de même de l'APJE dite « courte ». La mise sous conditions de ressources de cette prestation en 1996 a réduit fortement le nombre de ses bénéficiaires (-16% en 1996), un nouveau recul ayant été enregistré en 2001 (-2,5%).

C'est ainsi qu'aujourd'hui seulement 400 000 familles bénéficient de l'APJE dite « courte » alors que 1 413 200 familles – soit 76% des bénéficiaires potentiels de cette prestation – bénéficient en 2001 de cette prestation, mobilisant 2800 millions d'euros hors AVPF.

3. et qui a un statut particulier

En effet, à sa création l'allocation parentale pour jeune enfant devait reprendre de facto les allocations pré et post natales, et a en conséquence les caractéristiques d'une prime à la naissance. Pour autant, elle se rapproche dans la pratique d'une

⁵¹ Après CRDS.

⁵² En cas de naissances multiples, une seule APJE est versée pendant la grossesse, mais un rappel des sommes peut être obtenu sur demande des parents à la caisse. La somme correspond alors à quatre mois d'APJE multipliée par le nombre d'enfants nés vivants ou décédés. La famille reçoit ensuite 156,31 € par mois par enfant de leur quatrième mois jusqu'à leurs trois ans.

prestation d'entretien par la mensualisation des aides. Par cette aide, le coût de l'enfant partiellement couvert représente aussi le coût indirect de cessation d'activité par un des parents. Son non-cumul avec l'APE et le fait qu'elle soit « recouverte » par celle-ci accentue son caractère d'aide à l'accueil du jeune enfant. L'existence de plafonds de ressources plus élevés en cas de bi-activité, seul signe de différenciation entre mère active ou non, ne permet en aucune façon d'y voir un mini-salaire maternel pour partie de ses bénéficiaires. Sa prise en compte ou non dans l'offre d'accueil du jeune enfant modifie substantiellement le niveau de taux d'efforts des familles pour faire garder leurs enfants que ce soit par des équipements collectifs ou des modes d'accueil individuels, comme l'a souligné récemment la Cour des Comptes (cf. chapitre relatif à la petite enfance).

Toujours est-il que dans la majeure partie des analyses, l'allocation pour jeune enfant (APJE), comme d'ailleurs l'assurance vieillesse parent au foyer (AVPF), est dissociée du reste des dépenses car, contrairement à d'autres prestations (type AFEAMA, AGED, APE), elle n'est pas d'abord liée à la garde des enfants.

C'est ainsi que **si l'on exclue l'APJE du calcul pour la prise en compte du taux d'effort des familles :**

- Pour la crèche, le taux d'effort est de :

10,4 % avec 1 SMIC,
9% avec 2 SMIC,
8,7% avec 3 SMIC,
9,1% avec 4 SMIC,
9,2% avec 5 SMIC.

- Pour l'assistante maternelle, le taux d'effort est de :

27,5% avec 1 SMIC,
14,7% avec 2 SMIC,
9,9% avec 3 SMIC,
7,4% avec 4 SMIC,
5,9% avec 5 SMIC.

- Pour l'employée à domicile, le taux d'effort est de :

60,2% avec 2 SMIC,
36,5% avec 3 SMIC,
23,4% avec 4 SMIC,
22,1% avec 5 SMIC.

Si l'on inclue l'APJE, les taux d'effort sont considérablement modifiés :

- Pour la crèche, le taux d'effort est de :

- 6,1% avec 1 SMIC,
- 0,6% avec 2 SMIC,
- 7,9% avec 3 SMIC,
- 9,1% avec 4 SMIC,
- 9,2% avec 5 SMIC.

- Pour l'assistante maternelle, le taux d'effort est de :

- 11,0% avec 1 SMIC,
- 6,4% avec 2 SMIC,
- 9,1% avec 3 SMIC,
- 7,4% avec 4 SMIC,
- 5,9% avec 5 SMIC.

- Pour l'employée à domicile, le taux d'effort est de :

- 25% avec 2 SMIC,
- 30,7% avec 3 SMIC,
- 23,4% avec 4 SMIC,
- 22,1% avec 5 SMIC.

*

*

*

Ce constat très bref témoigne que dans ce temps de la naissance et à travers l'itinéraire de la maternité où va se jouer le développement de l'enfant et l'apprentissage de la parentalité, certaines discontinuités manifestes peuvent avoir des conséquences graves, notamment sur le lien parental comme sur l'accueil de l'enfant et son développement ultérieur. C'est dire que d'une bonne politique de la naissance et de l'accueil de l'enfant dépendra en quelque sorte l'avenir de l'enfant.

Or, de telles discontinuités ne sont pas toujours prises en compte par **les politiques** mises en place ces dernières années, comme l'attestent les politiques liées aux suites de couches, au congé de maternité ou aux prestations liées à ce temps de la naissance.

Moins important aux yeux de beaucoup que le CAC 40 ou qu'un certain nombre de déterminants financiers, il convient pour autant de porter **une attention toute particulière à ce temps immédiat autour de la naissance**, tant il est vrai que la fracture du lien social provient bien évidemment de critères économiques, mais aussi de la façon dont notre société entoure, soutient et «enveloppe » l'enfant et ses parents avant, pendant et après la naissance.

CHAPITRE III

EN ARRIVANT AU MONDE, LE PARCOURS D'OBSTACLES CONTINUE

*Nous avons ressenti ce choix
comme un coup de Poker.
J'ai pris un congé parental de trois ans
pour pallier le manque de structures
dans mon quartier .*

Propos de parents¹

Si, comme le confirment les spécialistes, la qualité des interactions qui s'établissent entre la mère et son enfant est essentiel au développement de celui-ci, il convient de rappeler aussi que « *les conditions de parentage dépendent sans aucun doute de la disponibilité des mères à exercer leurs fonctions* »².

A cette fin, il importe **d'offrir une politique d'accueil adaptée** tant il est vrai que celle-ci concerne la place de la femme dans la société, l'égalité homme-femme dans le monde du travail, mais aussi la place que nous sommes décidés à accorder, par des moyens adéquats, à l'enfant et aux politiques d'accueil à mettre en place pour celui-ci.

Or, malgré les réformes successives³, nombreuses sont les femmes, aujourd'hui, qui pourraient reprendre ce propos de Laurence Pernoud : « *il ne fait pas bon être mère par les temps qui courent* »⁴, ou ceux de Michel Fitoussi, qui se faisait, il y a quelques années, le porte-parole du « *Ras-le-bol des superwomen* »⁵. Faisant écho aux propos de Béatrice Majnoni d'Intignano, qui rappelait, dans un rapport sur l'égalité homme-femme qu'elle présenta au Premier ministre en 1999 : « *il est temps de désamorcer cette*

¹ Enquête lancée par Infobébés-Infocrèches en 2000, invitant ses lecteurs à témoigner sur les modes de garde, formalités administratives, heures d'ouverture des crèches, adaptation des locaux.

² Lebovici S. « Travail des mères et modes de garde des bébés », in *Psychopathologie du bébé*, par Lebovici S. et Weil-Halpern F., Editions PUF, Paris, 1989, p. 603.

³ Lancement d'un plan de soutien à la création de places dans les établissements d'accueil de la petite enfance – par l'intermédiaire d'un fonds d'investissement pour la petite enfance doté de 1.500 millions de francs en 2000 et d'un milliard de francs supplémentaires en 2001 -, réforme de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, création d'une aide à la reprise d'activité des femmes, prolongement de l'allocation parentale d'éducation dans le même objectif, création d'un congé de paternité de quatorze jours par la Loi de Finances rectificative 2002, augmentation, par la Loi de Finances 2003, du plafond de la réduction d'impôts pour emplois familiaux à 10 000 €(applicable en 2004 sur les déclarations de revenus 2003, une augmentation transitoire du plafond à 7400 € étant applicable en 2003 aux déclarations de revenus 2002), versement d'une compensation de 840 €pendant un an aux familles de trois enfants et plus dont l'aîné atteint 20 ans et qui ne perçoivent donc plus les allocations familiales.

⁴ Pernoud L., *Il ne fait pas bon être mère dans les temps qui courent*, Editions Stock, Paris, 1981.

⁵ Fitoussi M., *Le ras-le-bol des superwomen*, Editions LGF, Livre de Poche, Paris, 1998.

bombe», les pouvoirs publics se doivent aujourd'hui de répondre à **la deuxième révolution féminine**, qui passe nécessairement par la liberté de mieux concilier désir d'enfant et choix de travailler, tant il est vrai qu'il n'est pas opportun de distinguer en termes de supériorité et d'infériorité travail professionnel et maternité. Ce sont deux réalités bien différentes, qui peuvent procurer l'une comme l'autre épanouissement. De toute évidence, aujourd'hui, les femmes ne veulent pas être mises devant l'alternative du choix entre vie familiale et professionnelle, c'est-à-dire, en fait, être acculées à sacrifier l'une des deux, ce qu'elles sont bien souvent obligées de faire, dans la mesure où nos politiques d'accueil de la petite enfance ne sont pas à la hauteur des enjeux.

C'est dans cet esprit que doit être pensée la nouvelle prestation de libre choix avec deux objectifs, d'une part garantir le libre choix du comportement d'activité puisque cette prestation sera accordée à la mère qui travaille ou qui ne travaille pas tout en évitant d'entraîner un phénomène de désincitation au travail, d'autre part garantir le libre choix du mode d'accueil en aidant les familles à trouver et financer celui le plus adapté à leur besoin.

L'analyse du constat actuel est nécessaire pour mieux saisir les atouts et dysfonctionnements de notre politique familiale. Il sera établi au regard des éléments suivants:

- le soutien de la collectivité substantiel et disparate,
- le coût des équipements hétérogène pour les familles et la collectivité,
- l'insuffisance de l'offre,
- l'inadéquation entre les souhaits des parents et les solutions qu'ils adoptent,
- le souhait d'un arrêt temporaire de l'activité professionnelle.

I. Un soutien substantiel de la collectivité mais disparate

Les dépenses consacrées aux aides aux familles correspondant aux versements de prestations directes, à l'action sociale et à différentes aides s'élèvent, pour la seule branche de la famille de la sécurité sociale, à un peu plus de 33 Milliards € pour les prestations familiales ou assimilées (y compris les aides au logement versées aux familles) et à environ 2,3 Milliards € pour l'action sociale.

Les allègements d'impôts liés à la présence d'enfants, selon la conception retenue pour les évaluer⁶, peuvent être chiffrés selon *«une fourchette assez large allant de 4,6 Milliards € si l'on considère uniquement le supplément par rapport à la norme INSEE à 13,7 Milliards € si l'on agrège l'ensemble des allègements d'impôts liés à la présence d'enfants »*.

De cet ensemble, le soutien de la collectivité pour l'accueil du jeune enfant au sens strict représente une part substantielle, avec plus de 15 milliards d'euros toutes collectivités publiques confondues, comme en témoigne le tableau ci-après.

⁶ Albouy V. et Roth N., Rapport sur les aides publiques en direction des familles pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, février 2003, chapitre 2, p. 15.

TABLEAU DE L'IMPACT DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITES PUBLIQUES (2001)

APE	2 905 millions €
AVPF liée à l'APE	563 m €
AGED	129 m €
AFEAMA	1 028 m €
Complément AFEAMA	843 m €
Total prestations familiales hors APJE	5 468 m €
APJE	2 802 m €
AVPF liée à l'APJE	1 427 m €
Total prestations familiales avec APJE	9 697 m €
Prestations de service pour les crèches	485 m €
Contrats crèche et enfance	350 m €
Autres dépenses/services pour enfants < 6 ans	147 m €
Total ACTION SOCIALE CAF/enfants<6 ans	982 m €
Réductions impôt pour frais de garde (dont la moitié au titre de la garde en crèche et par une assistante maternelle)	183 m € ⁸
Réductions impôt pour emplois familiaux	162 m €
Exonérations impôt/salaires des assistantes maternelles avec incidence/allocations logements et PF sous condition de ressources	200 m €
Total AVANTAGES FISCAUX	545 m €
Total ECOLE MATERNELLE	1 070 m €
Total COLLECTIVITES LOCALES (dépenses de fonctionnement)	> 1 000 m €
Total CONGÉ MATERNITÉ	environ 2 000 m €
TOTAL GÉNÉRAL	15 294 m € soit 100 322 MF (avec APJE)

Sources : CNAF – UNIOOSS.

Ce tableau indique également une certaine disparité de l'effort de la collectivité. Fruit d'une histoire complexe, cette disparité se manifeste de façon certaine dans l'étude des taux d'effort fournis par la collectivité publique comme par les familles quant aux modes de garde choisis. Ceci appelle sans doute une clarification et aussi une adaptation à des besoins quantitatifs et qualitatifs.

⁷ Assurance vieillesse des parents au foyer.

⁸ Chiffres transmis par la DGI.

A. Quand l'effort de la collectivité est substantiel

Les aides financières aux familles et à l'accueil de leurs enfants sont ordonnées autour de six grands domaines que nous analyserons : d'abord, **les prestations familiales**, qui constituent le cœur d'un dispositif complexe, ensuite, **le financement des services** en provenance des caisses d'allocations familiales et des collectivités locales, un enjeu méconnu des familles parce que largement invisible, en troisième lieu, **les déductions fiscales** accordées aux familles, en quatrième lieu, **les avantages différés en matière de retraite**, en cinquième lieu, la part relative au **logement et à la pauvreté**, enfin, **l'école maternelle**, un pivot essentiel de l'accueil de l'enfant jusqu'à six ans.

1. Un effort substantiel

1.1. Les prestations familiales ou assimilées (33,5 Milliards €, le cœur de l'ensemble d'un dispositif complexe

Les prestations familiales sont le pivot d'une redistribution financière en direction des familles qui, au delà de la complexité existante, largement dûe à un repli constant dans l'ensemble des prestations de sécurité sociale (plus de 40% à l'orée des années 1950, à peine 11% actuellement) conduisant à une sélectivité notoire, s'ordonne autour d'une aide importante et plutôt pertinente vers : les familles nombreuses (3 enfants et plus) qui mobilise environ 47% de l'aide totale ; le logement, six allocataires sur dix des caisses d'allocations familiales percevant une aide personnelle au logement ; les familles monoparentales, qui reçoivent 24% de l'aide totale ; et, pour ce qui concerne l'accueil du jeune enfant, l'effort global est de 42%, et ceci non seulement à travers les prestations spécifiques petite enfance, mais aussi via d'autres prestations existantes versées à des familles dont les enfants ont moins de 3 ans. C'est le cas à hauteur de 1,7 Milliards € pour les allocations familiales proprement dites.

Les prestations familiales versées par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) ou d'autres caisses de sécurité sociales (mutualité sociale agricole ou encore régimes spéciaux) relatives à l'entretien des enfants, aux aides à la naissance et aux jeunes enfants, aux prestations de logement et les aides apportées aux familles monoparentales⁹ constituent le cœur du système de notre politique familiale et mobilisent un financement conséquent : **33,5 Milliards €**. L'effectif des familles bénéficiaires du fonds national des prestations familiales est de 6 444 000 pour 13 055 000 enfants.

Elles ont connu **plusieurs modifications** au cours des différentes années et tout récemment encore¹⁰, traduisant bien souvent l'évolution du nombre de ses bénéficiaires. Les allocations familiales concernent un nombre stable de familles (plus de 4,7 millions en 2001) ; le complément familial a connu une baisse puis un sursaut quand cette prestation a été prolongée jusqu'à 21 ans ; l'allocation pour jeune enfant courte a connu une baisse lorsqu'elle a été placée sous conditions de ressources et l'allocation pour jeune enfant longue a connu une baisse de 21% du nombre de ses bénéficiaires au moment de la réforme de l'allocation parentale d'éducation qui, notamment à partir de 1994 a « recouvert » une partie

⁹ Cf. en Annexe n°2.1 et 2.4 la définition des prestations familiales et le détail des prestations et avantages liés à la famille, documents DREES 2000.

¹⁰ Voir en Annexe n°2.5 les évolutions récentes des prestations familiales.

des anciens titulaires de la prestation, et qui est devenue une prestation conséquente du système actuel servie à plus de 550 000 familles.

L'ensemble du dispositif des prestations familiales se décompose en trois grandes catégories :

**a) Des allocations d'entretien aux évolutions contrastées
(14 Milliards €)**

Elles visent à compenser une partie des dépenses liées à la présence d'enfants. Les **allocations familiales (11,1 Milliards €)** sont les plus simples et les plus connues, elles sont universelles dès lors que les familles ont **deux** enfants à charge. Leur attribution ne tient pas compte d'un plafond de ressources mais les allocations évoluent en fonction du nombre d'enfants et sont revalorisées au 1^{er} janvier de chaque année¹¹.

<p>Montant des allocations familiales Pour 2 enfants : 110.71 € Pour 3 enfants : 252.55 € Pour 4 enfants : 394.38 € Par enfant supplémentaire : 141.84 €</p>

Ce montant est majoré de 31,14 € pour chaque enfant âgé de 11 à 16 ans et de 55,36 € pour chaque enfant de plus de 16 ans. Cependant dans une famille de deux enfants, cette majoration ne s'applique qu'à l'ainé. Tandis que cette majoration est pour tous les enfants si la famille en a trois ou plus à charge.

Parmi les autres prestations familiales, deux d'entre elles connaissent une évolution contrastée qui l'une comme l'autre sont versées sous conditions de ressources :

- **Le complément familial (CF) (1,5 Milliards €)** versé aux familles d'au moins trois enfants, âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans, connaît une baisse régulière de ses bénéficiaires, passant de 1995 à 1997 de moins 4,4% et à moins 1,7% en 2001. 943 500 familles bénéficiaient de cette prestation conçue pour venir prendre la relève de l'APJE pour les familles modestes ayant des enfants de plus de trois ans. Cette baisse est due à l'évolution structurelle de la dimension des familles et à l'indexation des plafonds de ressources sur les prix depuis 1996.

<p>Montant mensuel du complément : 144, 09 €¹²</p>
--

¹¹ Il est à noter que la BMAF qui, depuis 1984 est revalorisée en fonction de la hausse des prix prévisionnelle, n'a pas été revalorisée en 1996. Le pouvoir d'achat de la BMAF n'a pas été maintenu. A ce titre, la BMAF de 2001 est inférieure de 0,6 à celle de 1990.

¹² Si les revenus dépassent de peu le plafond, la CAF fait le calcul différentiel et le complément familial sera partiel. Le complément ne peut se cumuler avec l'APJE (hormis le temps de la grossesse) ou avec l'APE. Pour être versé en totalité, il faut que le revenu familial ne dépasse pas le plafond de ressources.

- **L'allocation de rentrée scolaire (ARS) (1,4 Milliards €)** versée une fois par an aux parents dont les enfants sont âgés de 6 à 18 ans. Elle est soumise à un plafond de ressources plus sélectif que l'APJE. L'allocation différentielle créée par la Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2002 a permis de supprimer les effets de seuil pour les familles dont le revenu se situe juste au dessus du seuil. Tous régimes confondus, 3,2 millions de familles ont reçu cette aide à la rentrée 2001.

b) Des allocations de naissances pour jeune enfant conséquentes (9,7 Milliards €)

Certaines sont un simple complément de revenu, d'autres aident au financement d'un mode de garde. « *Le fait le plus marquant des années 90 concerne la hausse des aides directes pour la garde des jeunes enfants (APE, AFEAMA, AGED) dont le poids relativement au PIB a été multiplié par trois entre 1990 et 2000* »¹³. C'est dans cette catégorie que se range :

- **L'allocation parentale d'éducation (APE) (2,9 milliards €)**, pour les familles d'**au moins deux enfants** dont l'un des conjoints a interrompu son activité professionnelle, est d'un montant proche d'un demi SMIC. Le nombre de bénéficiaires s'élevait à 555 700 en 2001 et connaît une forte progression comme indiqué plus haut¹⁴.

*En cas de
cessation
d'activité
professionnelle*

Montant mensuel de l'APE:
Taux plein : 493,22 €
Taux à 50% : 326.13 €
Taux réduit : 246.63 €

Cette prestation présente des difficultés pour les personnes non rémunérées sur la base de la durée légale du travail ou de la durée considérée comme équivalente. Tel est le cas des assistantes maternelles, pigistes, et vacataires intérimaires¹⁵, des cadres soumis à des forfaits en heures ou en jours¹⁶, des membres de GAEC, bénéficiaires d'une dispense partielle de travail¹⁷, des personnes qui exercent en même temps une activité salariée et une activité non salariée, la loi n'ayant pas prévu de modalités d'adaptation spécifiques, qui ne peuvent bénéficier de l'allocation parentale d'éducation à taux partiel. Par ailleurs, l'APE à temps partiel s'avère difficile à appliquer aux non salariés agricoles en raison des modalités

¹³ Albouy V. et Roth N., Les aides publiques en direction des familles, rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, février 2003.

¹⁴ Voir analyse sur l'allocation parentale d'éducation dans le chapitre II, partie II, C « Quand le temps sauegardé autour de la naissance mérite attention ». Dans ce chapitre III, nous reprenons cette prestation d'un autre point de vue : celui, plus traditionnel, de la classification des prestations familiales.

¹⁵ Conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 novembre 2001.

¹⁶ En application de la Circulaire Ministérielle DSS/2B/2001/169 du 2 avril 2001.

¹⁷ Selon l'article R.323.32 du code Rural.

de calcul retenues, qui ne tiennent pas compte des spécificités du temps de travail dans une exploitation agricole.

L'AVPF, qui lui est liée, représente un montant de 563 millions €

- **L'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) (129 millions €).** 57 800 bénéficiaires de cette prestation en 2001 destinée aux parents qui font garder leur enfant à domicile.

Montant de l'AGED

Enfant – 3ans,

**Ressources < 34 744 € :
75% des cotisations sociales
dans la limite de 34 744 € par trimestre**

**Ressources >34 744 € :
50 % des cotisations
dans la limite de 1032 € par trimestre**

**Enfant + 3 ans,
ou famille bénéficiant de l'APE à taux partiel :
50% des cotisations
dans la limite de 516 € par trimestre**

En cas de
mode de
garde
et
d'activité
professionnelle

Cette prestation dont le montant avait été fortement augmenté en 1995 et étendu, à taux réduit, aux enfants de 3 à 6 ans (+87% de bénéficiaires cette année là) a été modulée en fonction des ressources à partir du 1^{er} janvier 1998 et des nouvelles règles de déduction fiscale ont été appliquées. Ces mesures ont entraîné une réduction sensible du nombre de bénéficiaires. Ces évolutions pourraient être modifiées en 2002, du fait des nouvelles règles de déduction fiscale et plus avantageuses. En effet, la loi de Finances 2003 porte désormais le plafond de la réduction d'impôts accordée aux contractants à 5000 € (plafond applicable aux déclarations de revenus 2003, un plafond de 7400 € étant applicable aux déclarations de revenus 2002) au lieu de 3450 € précédemment.

- **L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) (1,9 milliards €).** 598 000 bénéficiaires de cette prestation.

A l'inverse de l'AGED, cette prestation ne cesse d'augmenter. L'évolution a été de plus de 7% en 1999 après des évolutions comprises entre 11% et 18% les trois années précédentes. Entre décembre 2000 et 2001, 33 000 bénéficiaires supplémentaires, soit une hausse de 6%, a été constatée. Le coût total de cette prestation s'élève à 1871 Milliards € se décomposant ainsi : 1028 Milliards € pour la prise en charge des cotisations et 843 Millions € pour le complément.

Montant mensuel de l'AFEAMA

Enfant 0-3ans,

**Revenu annuel imposable < 12 912 € :
203,17 €**

**Revenu >12 912 € et <17 754 € :
160,66 €**

**Revenu >17 754 € :
133,13 €**

Enfant 3-6 ans,

**Revenu annuel imposable < 12 912 € :
101,60 €**

**Revenu >12 912 € et <17 754 € :
80,33 €**

**Revenu >17 754 € :
66,56 €**

- Enfin l'**allocation pour jeune enfant** (APJE) versée sous condition de ressources du cinquième mois de la grossesse aux trois ans de l'enfant dont le montant s'élève à **2,8 Milliards €** pour **1 413 200** familles bénéficiaires¹⁸.

Montant mensuel de l'APJE:

158,97 € au 1.1.2003

**Montant des plafonds de revenus¹⁹:
(pour une famille dont un parent travaille)**

17 318 € avec 1 enfant

20 782 € avec 2 enfants

24 938 € avec 3 enfants

4156 € par enfant supplémentaire

L'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) qui lui est liée bénéficie à 693 283 familles pour un montant de 1, 427 M d'euros.

¹⁸ Voir aussi l'analyse sur l'allocation pour jeune enfant dans le chapitre II, partie II, D « Quand l'accompagnement de la collectivité dans les premiers temps de la vie n'est pas toujours lisible ». Nous reprenons ici cette prestation d'un autre point de vue, celui de la classification habituelle des prestations familiales.

¹⁹ Ces plafonds doivent être augmentés de 480.69 euros si :

- le couple a deux salaires, avec un revenu pour chaque parent égal à 4018.03 euros ;
- les couples avec les deux parents au chômage ;
- les pères et mères célibataires.

c) Des aides personnelles au logement

Les aides personnelles au logement, très sensiblement modulées en fonction des revenus, concernent près de trois millions de familles pour une masse financière voisine de 6 milliards €. Ce sont des aides extrêmement importantes dont la modulation est intermédiaire entre les minima sociaux et les seuils d'exclusion de l'APJE et du Cf.

d) Des aides aux familles monoparentales en nette progression (1,6 milliards €).

Créées au cours des années 70, elles répondent aux difficultés particulières de ce type de familles. Il s'agit de l'allocation de parent isolé et de l'allocation de soutien familial. S'y ajoute une aide au recouvrement des pensions alimentaires.

- **L'allocation de parent isolé (API)**²⁰ pour un montant de 753 millions € garantit un revenu minimum aux mères seules qui sont dans les situations les plus critiques et ayant un enfant de moins de 3 ans à charge.

Aujourd'hui 176 800 familles la perçoivent. Considérée comme un complément de ressources, elle est égale à la différence entre le montant minimal familial que cette prestation garantit et la totalité des ressources familiales, y compris la plupart des prestations.

Montant mensuel maximum de l'AP²¹ :

**521,52 € pour une femme enceinte
sans enfant
695,36 € avec 1 enfant
173,84 € par enfant supplémentaire**

Celle-ci a connu en 2001 une **progression notable de 3,8%**, due en partie à la mise en place d'un mécanisme d'intéressement qui permet de cumuler la prestation, pendant une durée limitée, avec une activité professionnelle. L'API concerne principalement des familles n'ayant qu'un enfant : 46,8% des allocataires la percevant sont dans cette situation.

- **L'allocation de soutien familial (ASF) (927 millions €)** qui intervient notamment lorsqu'un parent a seul la charge de son enfant : elle connaît une progression de 2,1% avec 643 700 familles qui en bénéficient.

²⁰ Voir Algave E. et Avenel M., Les bénéficiaires des l'API, Etudes et Resultats n°112, DREES, avril 2001.

²¹ L'allocataire peut percevoir en sus une aide personnelle au logement, mais alors le montant de l'API est réduit d'un forfait logement modulé en fonction du nombre d'enfants à charge.

Montant mensuel de l'ASF :
**77,84 € pour un enfant élevé seul
par l'un de ses parents
ou orphelin d'un de ses parents**
**103,78 € pour un orphelin
de père et de mère**

e) Des prestations spécifiques complètent ce dispositif

. en cas d'adoption

L'allocation d'adoption (AA) (3,3 Millions €) est perçue par 1500 familles et est versée dès l'arrivée du ou des enfants dans la famille, pour une durée de 21 mois. Multipliée par le nombre d'enfants adoptés de moins de 20 ans, elle est soumise au même plafond de ressources que l'APJE et l'adoption doit être au préalable agréée par les services de l'aide sociale à l'emploi.

Montant mensuel de l'AA :
158,97 €²²

. en cas de handicap

Deux prestations sont ici à prendre en considération :

- **L'allocation d'éducation spéciale (AES) (350 Millions €)**, perçue par 118 000 familles, dont l'objectif est de prendre en compte le handicap, avec six compléments qui varient en fonction du temps mobilisé par un des parents ou par l'emploi d'une tierce personne.

Montant mensuel de l'AES de base :
111,26 €

Notons que la réglementation des compléments à verser en raison de l'importance du handicap, appréciée au niveau des commissions départementales d'éducation spéciale, entraîne de grandes disparités. On peut même, avec les associations, parler de certaines injustices, et souhaiter, en conséquence, la mise en place d'une réflexion approfondie pour engager des réformes relatives aux différents compléments comme aux conditions d'attribution de l'allocation d'éducation spéciale. Si la question de son amélioration a été

²² Si les revenus dépassent le plafond d'une somme inférieure à 12 fois le montant mensuel de l'allocation, l'aide peut être réduite. Cette allocation peut se cumuler avec l'APJE pendant 9 mois.

annoncée lors du conseil consultatif des personnes handicapées, le 25 janvier 2001, comme de la conférence de la famille du 11 juin 2001, elle n'a pas donné lieu aujourd'hui à une totale montée en puissance tant attendue par les familles.

- **L'allocation de présence parentale (APP) (5,5 Millions)**, attribuée à 1688 familles pour compenser une partie de la perte de revenus liée à l'arrêt de l'activité professionnelle en cas de handicap.

<p style="text-align: center;">Montant mensuel de l'APP</p> <p style="text-align: center;"><u>Parents en couple</u> Arrêt total de l'activité : 809,55 € Arrêt entre 50 et 80% : 404,79 € Arrêt à mi-temps : 246,63 €</p> <p style="text-align: center;"><u>Parent seul</u> Arrêt total de l'activité : 961,34 € Arrêt entre 50 et 80% : 505,98 € Arrêt à mi-temps : 326,13 €</p>
--

Le manque de souplesse liée à cette prestation, sa faible durée aussi, font qu'elle n'a pas trouvé sa vitesse de croisière.

f) Des prestations réservées aux départements d'Outre Mer

La plupart des prestations familiales métropolitaines ont été progressivement étendues aux DOM, et notamment les prestations entourant la naissance : APJE, APE, AFEAMA et AGED.

Toutefois, les spécificités (dans un contexte démographique qui reflète le modèle métropolitain, avec toutefois des mouvements migratoires importants en Guyane), sont à noter :

- **Les allocations familiales sont versées au 1^{er} enfant** au taux de 20,34 euros par mois au 1^{er} janvier 2003.
- **Les majorations par âge pour les familles d'un enfant sont d'un montant plus faible que celles attribuées aux familles de deux enfants et plus :**
 - 12,77 euros par mois pour un enfant âgé de 11 à 16 ans ;
 - 19,62 euros par mois pour un enfant âgé de plus de 16 ans.
- **Le complément familial est versé aux familles ayant à charge un enfant âgé de 3 à 5 ans et pas d'enfant de moins de 3 ans**, au taux de 82,30 euros par mois.
- **Le montant de l'API est plus faible qu'en métropole.** Elle couvre 2,8% de la population des DOM et même 5% en Guyane.
- **Les plafonds de ressources pour l'ouverture du droit à l'APJE sont un peu plus bas qu'en métropole :** ce sont ceux afférents à

l'allocation de rentrée scolaire. Toutefois, les familles exclues du droit sont en proportion moins nombreuses, compte tenu du niveau général des revenus primaires.

1. 2. Le financement des services : un enjeu méconnu des familles

La deuxième catégorie d'aides correspond à des services dont le financement est pris en charge en partie ou en totalité par les fonds publics, notamment à travers l'action sociale des CAF ou des collectivités locales. Ceci représente au global une masse de **11,6 Milliards €**

a) Les CAF, partenaires indispensables de l'accueil de la petite enfance

En effet, les CAF financent les collectivités locales dans des conditions importantes dans le cadre des Contrats Enfance. Sur les **2,3 Milliards €** qu'elles consacrent à leurs actions sociales, **982 Millions €** sont affectés dans le cadre de prestations qui se décomposent comme suit :

Prestations de services crèche	485 millions d'euros
Contrat enfance et crèche	350 millions d'euros
Autres dépenses	147 millions d'euros
Total	<hr/> 982 millions d'euros

Les caisses d'allocations familiales interviennent à un double titre,

. Une aide au fonctionnement

L'action sociale des CAF permet par le financement direct d'une **prestation de service** -en quelque sorte une subvention de fonctionnement aux collectivités- d'aider les collectivités pour l'accueil des jeunes enfants (crèches, halte garderie, relais assistante maternelle, lieux innovants, CLSH) ou de financer des interventions sociales (travailleuses familiales, aides ménagères, aides parentales) des loisirs ou d'accompagner la fonction parentale.²³

Mais il est à noter que si les CAF peuvent financer entre 50 et 70% des dépenses nouvelles d'une commune (où d'un regroupement de communes) dans le cadre d'un projet global d'accueil du jeune enfant à caractère collectif, elles n'interviennent aucunement dans le cadre d'une prestation à caractère individuel mise en place à titre facultatif par les communes, ce qui est regrettable.

. **Une aide à l'investissement**, le Fonds d'aide à l'investissement pour la petite enfance (FIPE), créé lors de la Conférence Annuelle de la famille en 2000, finançant 2/3 du multi-accueil. Si ce fonds a permis de renouveler le parc d'accueil, il a mis en lumière le manque d'offre au

²³ Depuis 2000, les prestations de service versées par la CAF financent 66% du coût des plafonds des structures en y intégrant la participation financière des familles. En retour, les communes acceptent d'appliquer aux parents une tarification dégressive en fonction du revenu. Cette tarification est en principe obligatoire depuis le 1^{er} novembre 2002.

regard des besoins exprimés par les familles. C'est pourquoi, un second fonds d'un montant identique baptisé « aide exceptionnelle à l'investissement » (AEI) a été débloqué en 2001. Mais il est à noter que l'ensemble des crédits mobilisés n'ont pas toujours été affectés ou, au contraire, que des enveloppes sont déjà saturées²⁴.

b) L'inévitable implication des collectivités locales qui affectent **5,5 Milliards €** soit dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (3,3 Milliards €) soit au titre du financement de certains services et en particulier des crèches (1 Milliard €) ou au soutien à des initiatives associatives.

Ainsi, peut-on dire que l'absence d'obligation légale pour les communes n'empêche pas celles-ci de se sentir responsables de l'accueil de la petite enfance et d'être des partenaires inconditionnels dans la prise en charge de ce secteur même si, comme le constate une étude du CREDOC²⁵ on peut noter une inégale implication des municipalités, liée à différents déterminants : poids du contexte géographique et local, ambition et objectifs politiques autres ou encore contraintes économiques.

Mais, il est à remarquer cependant que si la compétence générale en la matière depuis les lois de décentralisation est transférée aux **départements**, l'action des conseils généraux dans le domaine de l'accueil de la petite enfance à l'exception de quelques départements, comme par exemple l'action conduite par l'Ille-et-Vilaine, reste peu lisible et identifiée.

c) Le soutien constant du secteur associatif²⁶

Les associations ont joué un rôle récent mais essentiel dans le développement de nouvelles réponses à l'accueil de la petite enfance²⁷, elles ont permis de prendre en compte des besoins, non couverts et ont contribué au développement des structures d'accueil souples de proximité ; Elles s'impliquent beaucoup aujourd'hui dans les relais d'assistantes maternelles (23%), gèrent des établissements et tentent d'organiser l'accueil au domicile des parents.

L'UNIOPSS estime aujourd'hui que pour 4300 structures, la part du secteur associatif s'élève à 2,23 Milliards de F(340 Millions €) soit 27%.

²⁴ Cf. en Annexe n°3.8 : note CAF relative au bilan du FIPE.

²⁵ Etude Hatchuel, Credoc, 1989.

²⁶ Cf. en Annexe n°3.9 : La petite enfance, les associations face à de nouveaux besoins : un berceau d'initiatives, Extraits du Cahier de l'UNIOPSS n°14, série chiffres clés, juin 2001.

²⁷ Des initiatives particulièrement originales sont prises, comme par exemple celle prise par l'association « Enfant Présent » avec le nouveau concept de crèche préventive. On lira à ce sujet Lallemand D., « Une crèche préventive unique en France », cahiers n°1 de la Fondation de France. On lira aussi dans ces mêmes cahiers Bernard E., « la croisée des liens : lieux d'accueil enfants-parents de quartier, lien familial et lien social ».

1. 3. Les déductions fiscales : des exonérations non négligeables (545 M €)

Des avantages fiscaux ont été prévus par le législateur pour permettre aux familles de concilier vie professionnelle et vie familiale. A côté du quotient familial, qui constitue le principal mécanisme pour prendre en compte la situation familiale du contribuable, le barème de l'impôt sur le revenu prend en compte divers abattements pour charge de famille et notamment les frais de garde.

L'ensemble des allègements d'impôts liés à la présence d'enfants varie, selon la conception retenue pour chiffrer l'effort fiscal, de 4,6 Milliards € à 13 Milliards €²⁸.

Tableau X : Évolution des principales dépenses fiscales ayant trait à la famille

	En millions €									
Dépenses fiscales	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A - Exonérations, atténuations de la base d'imposition										
Exonérations des prestations familiales	1 265	1 311	1 265	1 357	1 494	1 433	1 479	1 525	1 524	1 520
Exonérations des aides au logement										450
Exonération des majorations de retraite pour charge de famille	171	184	210	270	316	305	320	335	335	339
Exonération de complément de rémunération (chèque vacances)	5	6	5	6	7	8	10	11	12	10
Exonération partielle des salaires versés aux apprentis	82	93	84	85	107	119	133	152	168	150
Exonération des indemnités de stage (étudiants ou élèves des écoles techniques)	nc	nc	nc	15	15	14	12	15	15	13
Prise en charge des enfants mariés ou chargés de famille	9	11	9	11	11	11	11	8	5	5
B - Calcul de l'impôt										
Majoration d'une demi-part pour chaque enfant au-delà du deuxième	351	351	396	427	465	457	457	488	488	520
Demi-part supplémentaire pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	30	30	30	30	35	30	32	34	35	35
Demi-part supplémentaire accordée aux parents isolés	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	244	280
Demi-part supplémentaire par enfant majeur ayant demandé son rattachement au foyer fiscal	1 204	1 372	1 448	1 540	1 555	1 555	1 540	1 433	1 448	1 740
Prise en compte du handicap/invalidité										
Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides (partiellement rattachable à la famille)	259	267	259	259	282	290	290	305	335	320
Demi-part supplémentaire par enfant à charge ou rattaché titulaire de la carte d'invalidité	90	88	87	84	84	81	78	82	79	80
C - Réductions d'impôt										
Réduction d'impôt au titre des frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans, engagés à l'extérieur du domicile	152	152	154	156	156	152	152	168	183	183
Réduction d'impôt au titre des frais d'emploi d'un salarié à domicile (une partie seulement concerne la garde d'enfants)		445	541	610	945	1 128	1 174	1 281	1 311	1 350
Réduction d'impôt au titre des frais de scolarité		381	396	407	424	404	412	442	427	400
Ensemble	3 619	4 693	4 886	5 257	5 895	5 989	6 099	6 278	6 609	7 395
Pour référence, impôt sur le revenu										
	46 270	46 823	47 224	45 068	45 288	47 890	44 736	46 340	50 860*	53 253*

* y compris contributions représentatives du droit de bail

Source : DLF

²⁸ Albouy V. et Roth N., Les aides publiques en direction des familles, Rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, février 2003.

A l'intérieur de cette masse, notons que **pour les frais de garde**, le montant des allègements représente **545 millions €par an**, qui se répartit ainsi :

- 183 millions d'euros au titre de la garde en crèche ou pour une assistante maternelle : Une réduction d'impôt est accordée au titre des frais de garde des enfants âgés de moins de 7 ans, elle est égale à 25% des sommes versées dans la limite d'un plafond de dépenses de 2 300 euros par an et par enfant jusqu'à 7 ans. La réduction maximale d'impôt est donc de 575 euros. Cette réduction s'applique aux dépenses correspondant à une garde à l'extérieur, c'est-à-dire aux sommes versées à une assistante maternelle agréée ou à un établissement de garde (crèche, garderie, halte-garderie, centre de loisirs sans hébergement et garderie scolaire).
- 162 millions d'euros au titre des emplois familiaux : Une réduction d'impôt est accordée au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, elle est égale à 50% des dépenses effectivement supportées dans la limite d'un plafond de dépenses fixé à 6 900 €. La réduction d'impôt maximale est donc de 3 450 euros par an²⁹. Elle s'applique aux sommes versées à un ou plusieurs salariés embauchés à temps partiel ou complet pour effectuer à domicile des tâches à caractère familial, notamment la garde d'enfants.

1. 4. Des avantages différés en matière de retraite³⁰

Les régimes de retraite prévoient divers avantages familiaux parmi lesquels il convient de distinguer ceux pour les enfants à charge et ceux liés au fait d'avoir eu des enfants dans le passé. Les récents travaux du Conseil d'orientation des retraites montrent l'ampleur des avantages familiaux accordés dans le cadre des régimes de retraite :

- 6 Milliards € pour la majoration de retraite de 5 à 10% en général selon le nombre d'enfants, accordée à partir de trois enfants ;
- 3,5 à 4 Milliards € pour les majorations de durée d'assurance ;
- 3,5 Milliards € au titre des cotisations AVPF versées par la CNAF au régime général ;
- 2 Milliards € pour les retraites versées après 15 ans de carrière dans la fonction publique.

²⁹ Elle devrait passer à 5 000 €par an, soit 416 €par mois.

³⁰ Cf. rapport Chadelat J.F., Avantages familiaux en matière de retraite, décembre 1997, et le numéro 207 d'Etudes et Résultats, Les Retraites en 2001, DREES, décembre 2002.

1. 5. Les prestations à caractère de minima sociaux : des aides substantielles (3,5 milliards € pour le seul RMI) qui ne tiennent pas toujours compte des réalités familiales

Après les aides à la garde d'enfants, les prestations directes relatives au logement ou à la lutte contre la pauvreté ont progressé considérablement, en partie en raison de l'évolution du cadre législatif et du contexte sociologique. C'est ainsi, par exemple, que dans le cadre de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, le mécanisme de cumul des mesures d'intéressement ayant pour vocation d'encourager les allocataires de minima sociaux à prendre ou à reprendre un emploi³¹ a été simplifié et étendu aux bénéficiaires de l'allocation veuvage et de l'allocation parent isolé (API). Ces mesures d'incitation à la reprise d'une activité professionnelle sont essentielles. Par ailleurs, il convient de se féliciter du fait que les majorations par âge des allocations familiales soient désormais cumulables avec le revenu minimum d'insertion (RMI)³² ainsi que l'APJE, comme de la revalorisation substantielle, en janvier 2001 et en janvier 2002, des allocations de logement pour les ménages avec enfants.

Cependant, **les minima sociaux n'assurent pas toujours aux familles avec enfants le même "niveau de vie" qu'au célibataire ou au couple.** Par exemple : un célibataire percevant le revenu minimum d'insertion et l'allocation de logement a un niveau de vie proche du seuil de pauvreté alors que le couple qui élève deux enfants vit à 10 % au-dessous de ce seuil.

Le débat autour de **l'allocation logement**, du fait de sa modulation actuelle qui n'est **pas toujours proportionnée en fonction du nombre d'enfants**, est aussi d'actualité.

Ces données paraissent, dans le cadre d'une politique de l'accueil de l'enfant, mériter d'autant plus attention que, selon une étude provenant de l'OCDE et de l'UNICEF évaluant les capacités des pays industrialisés à répondre aux besoins de leurs enfants, notre pays se situe **au 9^{ème} rang.**

³¹ Cumul jusque là réservé aux allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et de l'allocation d'insertion (AI).

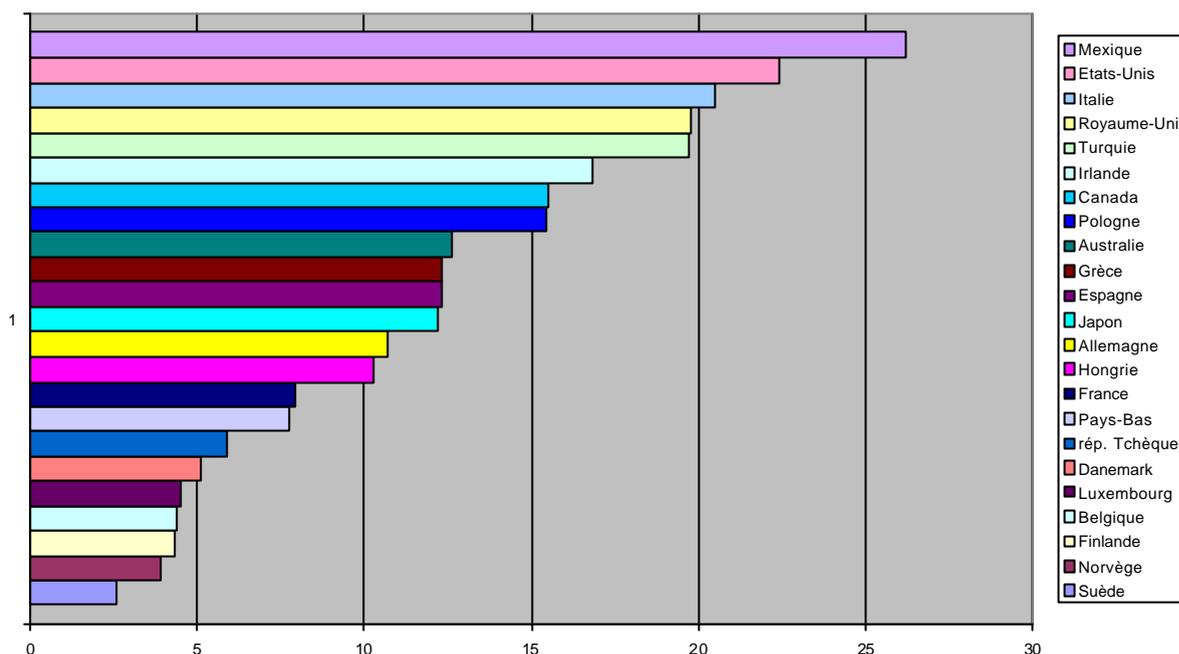
³² Pour la détermination du montant de l'allocation de RMI, au 1^{er} janvier 2001, **sont considérés comme personnes à charge** : les enfants ouvrant droit aux prestations familiales, les autres personnes de moins de 25 ans à la charge effective et continue du bénéficiaire (conjoint, concubin, parent jusqu'au 4^e degré).

Les **ressources prises en compte pour calculer le montant du RMI** sont : les indemnités journalières en espèces de Sécurité sociale pour maladie ou accident de travail, les allocations de chômage, retraites, pensions et rentes, les prestations familiales, les allocations aux adultes handicapés, les revenus issus de biens mobiliers et immobiliers et de capitaux, et, pour une valeur forfaitaire, les revenus d'activité ou de stages.

Les **prestations non prises en compte pour calculer le montant du RMI** sont : les allocations pour jeune enfant, les allocations spéciales d'attente, de rentrée scolaire et d'éducation spéciale, l'aide à la reprise d'activité des femmes, les bourses d'études scolaires.

Ne sont **pas non plus pris en compte pour le calcul du RMI** : les remboursements des soins, les indemnités en nature pour maladie, accident du travail, le capital décès versé pour un proche par la Sécurité sociale, la majoration pour âge des allocations familiales.

Pourcentage d'enfants vivant sous les seuils nationaux de pauvreté



Ainsi, même s'il s'en approche, notre pays ne se classe pas parmi le « club des 5% » (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) qui ont contenu la pauvreté des enfants autour des 5% au prix d'investissements élevés dans les politiques familiales, de dépenses spécifiquement consacrées à la recherche d'un équilibre possible entre travail et activité parentale et de législations conséquentes en matière de congés de maternité et de congés parentaux.

Par ailleurs, l'étude du Centre Innocenti indique que si les enfants restent prisonniers de la pauvreté, ce n'est pas en raison d'un seul facteur mais « d'une serrure à combinaison qui, pour s'ouvrir, requiert qu'on aligne une série de facteurs ». Dans cette perspective, les probabilités qu'un enfant vive dans la pauvreté sont en moyenne quatre fois plus élevées s'il appartient à une famille monoparentale ; de même, il existe une relation entre le taux de pauvreté des enfants et le pourcentage des ménages avec enfants dans lesquels aucun adulte ne travaille.

Le tableau³³ indiquant les facteurs de pauvreté des enfants est, à cet égard, significatif.

Pays	Taux de pauvreté infantile	Familles monoparentales	Ménages sans travail	Salaires peu élevés	Dépenses sociales faibles
Suède	2.6	21.3	5.0	5.2	14.8
Norvège	3.9	15.0			11.2
Finlande	4.3	11.8	11.8	5.9	15.4
Belgique	4.4	8.2	11.0	7.2	9.7
Luxembourg	4.5	5.8	3.8		7.9
Danemark	5.1	15.2			16.0
République Tchèque	5.9	8.3			5.4
Pays-Bas	7.7	7.4	9.3	11.9	12.6
France	7.9	7.7	8.8	13.3	9.1
Hongrie	10.3	7.4	7.4		
Allemagne	10.7	9.8	8.6	13.3	8.4
Japon	12.2			15.7	1.7
Espagne	12.3	2.3	10.1	19.0	6.3
Grèce	12.3	3.7	4.5		2.9
Australie	12.6	14.1	13.9	13.8	6.3
Pologne	15.4	5.6			
Canada	15.5	12.2	13.4	23.7	6.8
Irlande	16.8	8.0	15.4	18.0	9.1
Turquie	19.7	0.7	3.3		0.7
Grande-Bretagne	19.8	20.0	19.5	19.6	8.8
Italie	20.5	2.8	7.6	12.5	4.5
Etats-Unis	22.4	16.6	11.1	25.0	3.1
Mexique	26.2	4.3	3.5		0.4

C'est ainsi qu'aujourd'hui³⁴, notre territoire compte 1 885 000 enfants de moins de 18 ans vivant en situation de pauvreté³⁵, dont 37% vivent dans des familles nombreuses et 19% dans des familles monoparentales bien souvent dirigées par des femmes, qui cumulent solitude, emploi précaire et/ou déqualification.

³³ UNICEF, « Bilan Innocenti n°1 », Innocenti Research Center, Florence, Italy, juin 2001.

³⁴ Il faut noter ici la difficulté de se procurer des sources statistiques lorsqu'il s'agit de trouver des données sur la situation des enfants pauvres. C'est ainsi que si le récent numéro *Etudes et Résultats* publié par le ministère des Affaires sociales est consacré aux allocataires des minima sociaux en 1998 – 1999, celui-ci ne consacre pas un paragraphe au cas des enfants en situation de pauvreté. Quant aux départements et aux centres communaux d'action sociale, il est très difficile de distinguer parmi leurs dépenses, ce qui relève du soutien aux familles en difficulté, même si l'on sait globalement que parmi les 28 milliards de francs consacrés à l'aide sociale, 7,9 milliards sont utilisés au titre du secours financier aux familles, aux travailleurs familiaux et aux actions éducatives en milieu ouvert. Ainsi, au sein de cette dernière somme, la distinction entre l'une et l'autre intervention n'est pas toujours effectuée. Source ODAS, 1999.

³⁵ Le seuil de pauvreté ici retenu est égal à la moitié du revenu médian, soit 3500 FF par unité de consommation. Les calculs du niveau de vie sont effectués en référence à l'échelle de l'OCDE, malgré les fortes réserves qu'on peut formuler sur celle-ci, qui minimise le coût des enfants. Bichot J. et Marcihacy D « La farfouille des quotients familiaux », *Droit social*, février 2001 n° 2.

1. 6. La part conséquente de l'école maternelle dans l'accueil du jeune enfant

L'effort consenti par les services de l'éducation nationale s'avère particulièrement important, puisque le financement octroyé aux écoles maternelles serait de l'ordre de **9,15 milliards €** répartis ainsi :

- 1,07 milliard pour la tranche des 2 à 3 ans ;
- 8,08 milliards pour la tranche des 3 – 6 ans.

En fait, ce coût total d'éducation comprend :

- les dépenses d'enseignement qui regroupent toutes les dépenses liées aux rémunérations principales et annexes des personnels qu'ils soient enseignants ou non enseignants, titulaires ou non titulaires, pourvu qu'ils soient en poste « devant les élèves », ainsi que les charges sociales rattachées. Mais également, les dépenses de fonctionnement pédagogique et matériel, ainsi que les dépenses en capital ;
- les dépenses de cantines et internats, c'est à dire la rémunération des personnels qui y travaillent, le fonctionnement et le capital ;
- les dépenses de médecine scolaire pour ce qui est des rémunérations des personnels de médecine scolaire + des dépenses de fonctionnement ;
- les dépenses de documentation pédagogique, essentiellement celles du CNDP ;
- les dépenses de recherche sur l'éducation, essentiellement celles du CIEP ;
- les dépenses de transport ;
- les dépenses de fournitures ;
- les dépenses d'habillement ;
- les dépenses de rémunération des personnels d'éducation en formation, c'est à dire les personnels enseignants en stage de formation continue ;
- et les dépenses d'administration générale : dépenses de rémunérations, fonctionnement et capital pour tout ce qui relève des structures de l'administration centrale et des services académiques.

2. Un effort disparate

L'ensemble de ce dispositif analysé brièvement fait apparaître que l'effort de la collectivité est véritablement conséquent pour les collectivités **en terme de structures** d'accueil (crèches, haltes garderies, relais assistantes maternelles, écoles maternelles) et **en terme de prestations**, ce que traduit en ces termes l'avis du Haut Conseil de la Population et de la Famille relatif à l'accueil du jeune enfant en France : « *L'action publique menée dans notre pays repose sur deux formes de soutien ainsi que sur un ensemble de mesures fiscales et d'avantages très variés (avantages familiaux, de vieillesse, politique du logement, etc.). La palette proposée aux jeunes parents est en conséquence d'une richesse certaine* ». Mais cet effort est **très disparate** et à ce titre n'est pas perçu par les familles tant il est complexe, à tel point que la contribution des différents transferts à la réduction des inégalités de niveau de vie n'est pas toujours évidente à déterminer par experts et statisticiens.

2. 1. La mesure difficile de la contribution des différents transferts aux familles

Si les aides publiques en faveur des familles prennent diverses formes, comme nous l'avons vu, elles produisent, ainsi que le notent pertinemment Valérie Albouy et Nicole Roth «des effets différents sur les ménages, en fonction de leurs caractéristiques de taille ou de niveau de revenu initial ». L'étude qu'elles ont établie à la demande du Haut Conseil de la Population et de la Famille³⁶, limitée au champ des prestations monétaires directes et à celui de la politique fiscale, a montré que³⁷ :

« Le système des prestations est favorable aux familles nombreuses et monoparentales », ce que traduit Michel Godet autrement : « Le pouvoir d'achat des familles nombreuses par unité de consommation est devenu comparable à celui des familles monoparentales, c'est-à-dire inférieur d'un quart à celui des couples sans enfants »³⁸ ; « Les allocations familiales contribuent à une redistribution horizontale » ; Le fait qu' « une prestation ne soit pas soumise à condition de ressources ne signifie pas qu'elle ne sera pas ciblée sur les ménages les plus modestes » ;

Avec « un critère de coût³⁹ de l'enfant défini en termes économiques, le coût des enfants apparaît raisonnablement compensé pour une partie des familles situées dans le bas de la distribution comparativement aux ménages sans enfants ». « Cependant, avec une autre conception du coût de l'enfant, définie sur la base d'un coût de l'enfant « normé » correspondant à des conditions sociales moyennes, la conclusion aurait été différente. Une telle conception relève ainsi d'une approche se référant plutôt au droit de l'enfant, chaque enfant devant générer un même montant de transferts publics. Si le système français n'apporte pas une compensation du coût des enfants défini en termes économiques (en proportion du revenu des parents), il n'assure pas non plus une égalité de traitement entre les différents enfants, des écarts importants apparaissant selon la taille des familles, mais aussi selon leur revenu initial. Dans une telle optique, on conclurait plutôt à un désavantage pour les classes moyennes : les transferts générés par la présence d'enfant étant plus élevés aux extrêmes de la distribution des revenus. Enfin, selon une dernière optique, il resterait à apprécier si la compensation des charges liées aux enfants dans le bas de la distribution est suffisante, non pas pour compenser un coût défini ici relativement au revenu du ménage, mais en fonction des besoins des familles, en termes d'accès à un minimum de droits. A cet égard, l'optique monétaire apparaît cependant trop restrictive, l'accès à un certain nombre de biens publics comme l'éducation ou la santé devant aussi être pris en compte ». Mais d'autres études⁴⁰ établies à partir du niveau de vie en fonction du nombre d'enfants montrent un seuil de dégradation pour les familles de trois enfants et plus. Ainsi, 25% des couples avec trois enfants indiquent y arriver difficilement contre 8% pour les couples sans enfants. Ou encore, « selon une échelle calculée par l'INSEE, le niveau de vie par unité de consommation (après impôts et transferts) est, par rapport à un couple, sans enfants légèrement inférieur pour les familles avec un enfant (-4%)

³⁶ Albouy V. et Roth N., Les aides publiques en direction des familles, rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, février 2003.

³⁷ Voir en Annexe n°2.7 Tableau du passage du niveau de vie initial au niveau de vie final pour différentes catégories de famille, extrait du rapport précité.

³⁸ Godet M., op. Cit., p.14.

³⁹ Par rapport à cette notion de coût de l'enfant, on lira avec attention Olier L., Combien coûtent nos enfants ?, Données sociales, INSEE, 1999.

⁴⁰ Cf. Indicateurs de niveau de vie de 1996 à 2001, Etudes et Résultats, INSEE, janvier 2002.

et l'est beaucoup plus pour les familles avec deux enfants (-12%). Pour les familles nombreuses avec trois et quatre enfants, l'écart de niveau de vie est considérable : respectivement de -24% et -39%. »⁴¹. Claude Thélot et Michel Villac, dans leur rapport sur la politique familiale⁴², notent que « la moitié des familles monoparentales ayant deux enfants et plus, ainsi que la moitié des couples de quatre enfants et plus, font partie, après transferts, des 20% des ménages les moins aisés ».

Où l'on retrouve la persistance d'une fécondité inférieure au niveau de remplacement des générations. Mais où l'on retrouve aussi la difficulté d'une bonne lisibilité des conséquences des politiques familiales sur la vie des familles en raison de trois éléments : la **complexité intrinsèque des aides**, d'abord; la **multiplicité des objectifs poursuivis** et la difficulté évidente à les articuler en un axe directeur totalement clair, ensuite ; la **multiplicité des acteurs**, enfin.

Les effets redistributifs

	Niveau de vie moyen relatif		
	Avant redistribution (1)	Après redistribution (2)	Gain moyen (1)-(2)
Ménages sans enfants	112%	106%	-5
Personnes seules	100%	96%	-4
Couples sans enfant	125%	117%	-8
Ménages avec enfants	89%	94%	5
couples	95%	98%	3
avec un enfant	108%	104%	-3
avec deux enfants	97%	100%	2
avec trois enfants	75%	88%	13
avec quatre enfants ou plus	54%	73%	20
familles monoparentales	62%	77%	15
avec un enfant	70%	80%	10
avec deux enfants ou plus	50%	73%	23
	100%	100%	0

Source : INSEE-DGI, Enquête revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001)

⁴¹ Cité par Godet M., Le choc de 2006, p.250-251.

⁴² Thélot C. et Villac C., Politique familiale : bilan et perspectives, La Documentation française.

2. 2. Une politique difficilement lisible

a) La complexité intrinsèque des aides

. **Multiplicité des barèmes et des assiettes de calcul des prestations familiales**

C'est ainsi que, selon la modalité technique retenue, on dénombre aujourd'hui entre 28 et 34 prestations gérées par la branche famille. Par exemple, le RMI n'est pas une prestation familiale mais il est « familialisé » dans son montant. Il en va de même pour l'allocation aux adultes handicapés. Le décompte rigoureux des règles de droit effectué en 1995 renvoyait à la nécessité de combiner 15 000 règles de droit pour gérer l'ensemble du système. Est-on passé à **17 000 règles**, comme le chiffre est désormais affiché souvent ? Nul ne le sait de manière certaine. Le droit des prestations familiales est-il plus ou moins complexe que le droit des régimes matrimoniaux ? Plus ou moins lisible. Aucune sûreté là encore en la matière. Quoiqu'il en soit, la relation avec l'allocataire nécessite l'appel d'environ 350 informations élémentaires pour calculer les droits nécessitant, malgré une simplification récente, l'appel d'environ 250 pièces justificatives. Quant à **la cible plus spécifique de la petite enfance**, pas moins de **16 prestations** sont versées à des familles ayant à charge au moins un enfant de moins de trois ans. Ces éléments de calcul rendent très difficile le travail quotidien des gestionnaires qui doivent connaître tous ces éléments. Ils mobilisent des coûts de gestion importants (1,583 Milliards €)⁴³.

L'action sociale des CAF est-elle plus simple ? Malgré une avancée notoire en 2002 dans la simplification avec la création d'une prestation de service unifiée pour l'accueil des enfants de 0 à 4 ans, le barème de calcul nécessite encore, en attendant la généralisation du barème unifié, la lecture de 37 niveaux de prix plafonds, 7 taux de prise en charge, 6 seuils d'exclusion. Les combinaisons qui en résultent sont donc nombreuses. On est loin de penser que le dispositif n'est pas justifié, que se joue ici l'équilibre de partenariat avec les collectivités locales et que l'on a aussi pensé l'intérêt des familles. Reste que – même à l'heure de l'informatique – les décideurs doivent s'imprégner d'un dispositif subtil pour définir leur politique.

Les dispositifs des collectivités locales que ce soit au niveau du financement des équipements ou de la définition des prestations individuelles ne sont pas moins complexes, d'autant que nous les connaissons moins bien en raison du nombre important de communes sur le territoire national.

⁴³ Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2002.

- **Des appréciations difficiles ou non harmonisées des revenus des familles**

Si celles-ci sont mises en perspective au regard des **réductions d'impôts** pour garde d'enfants, **l'aide est annualisée** puisque lesdites exonérations s'appliquent après prise en compte du revenu imposable. Mais les **prestations familiales soumises à condition de ressources** sont valorisées à partir d'une base qui est largement celle du revenu net imposable. Or, elle est recalculée en cours d'année en fonction de l'évolution de la situation de famille (mariage, divorce, séparation, décès) et de la situation professionnelle (arrêt d'activité pour élever les enfants, chômage, reprise d'activité). La base ressources est alors largement **infra-annuelle**.

Quant au quotient familial en action sociale des CAF, il apparaît qu'il ne retient pas la même base ressources que celle de l'allocation pour jeune enfant : les abattements fiscaux ne sont pas pris en compte et, de plus, il peut y avoir des spécificités locales...

Enfin, les **circuits de prise en charge des cotisations** pour les bénéficiaires de l'AGED et de l'AFEAMA ne sont pas harmonisés. Dans le premier cas, c'est l'URSSAF qui est pivot du tiers payant. Dans le second c'est la CAF.

En ce domaine aussi, l'ensemble de nos concitoyens perçoit bien la complexité du dispositif et demande-t-il un système plus simple et plus lisible.

- b) la multiplicité des objectifs poursuivis ou à tout le moins la difficulté de leur articulation**

On ne reviendra pas ici sur les problèmes de fond sur les modalités d'accueil du jeune enfant, les objectifs politiques fondamentaux sur lesquels il peut y avoir des sensibilités politiques très différentes qui sont chacune respectables, mais à tout le moins sur des exemples concrets où l'on peut relever soit des contradictions, soit au moins des hésitations certaines.

- **Première hésitation :**

L'**évolution**, parfois très différente, en un temps relativement court, de la **couverture de l'accueil du jeune enfant** par la voie des prestations légales ou de l'action sociale traduit les interrogations des équilibres à mettre en place en la matière.

- **Deuxième hésitation :**

L'objectif de prise en compte des revenus des familles pour déterminer le niveau de l'aide s'effectue à travers des **modalités diverses de prise en compte du revenu des familles** pour le calcul desdites aides.

C'est ainsi qu'on peut schématiser à grands traits les dispositifs existants : l'administration fiscale offre une exonération étale quel que soit le niveau de revenu à partir du moment où la famille est imposée alors que la

participation financière des familles en cas d'accueil en crèche est calculée à l'aide d'un taux d'effort fixe quel que soit le niveau de revenu et décroissant avec la taille de la famille. Par ailleurs, l'APJE exclut du droit les familles à un certain niveau de revenu, plus élevé pour les couples bi-actifs et les isolés que pour les familles mono-actives alors que la réforme des compléments d'AFEAMA intervenue en 2000, a visé à abaisser les taux d'effort pour les familles les plus modestes. Quant à l'APE et l'AGED, ce sont des prestations sans condition de ressources.

- **Troisième hésitation :**

Les **objectifs des avantages familiaux liés à la vieillesse varient**. C'est ainsi que les majorations de huit trimestres de durée d'assurance vieillesse pour les femmes ayant élevé des enfants sont indifférentes aux revenus des familles et complètent ou non des carrières professionnelles existantes. Au moment où ce dispositif a été conçu, l'objectif de combler l'arrêt d'activité des femmes pour élever les enfants était clair. La majoration de 10 % de la pension pour les mères ayant eu trois enfants renforce, dans la même optique, la mesure précédente. Cependant, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) épouse sans doute plus la réalité des contraintes de constitution des droits à retraite pour cause d'accueil de l'enfant que les deux vecteurs précédents.

- **Quatrième hésitation :**

L'**appréciation de la bi-activité n'est pas toujours claire**. C'est ainsi qu'elle est précise et contrôlée pour le droit à l'AGED, mais qu'elle est présumée existante pour le droit à l'AFEAMA.

c) La multiplicité des acteurs

Autour du financement de l'aide publique à l'accueil du jeune enfant, un ensemble institutionnel d'acteurs se cotoient qui ne sont pas toujours dans le même temps, les mêmes objectifs quant aux politiques à mettre en œuvre : **l'Etat** proprement dit, par les réductions d'impôts pour frais de garde, pour un emploi familial, pour la rémunération des assistantes maternelles, ou encore par le financement de l'école maternelle, en liaison avec **les communes** qui ont le rôle d'organiser, de développer, de financer une politique cohérente dans l'accueil du jeune enfant, **les conseils généraux** qui reconnaissent et contrôlent les équipements et services, **la direction départementale des affaires sanitaires et sociales** qui est susceptible d'intervenir dans le soutien aux modes d'accueil des jeunes enfants et dans l'appui à la parentalité, **l'inspection académique** qui a pour objectif d'améliorer l'adaptation des jeunes enfants à l'école maternelle (actions passerelles entre les familles et l'école maternelle, **les services « villes » de la préfecture** puisque le soutien des projets dits « famille » constituent une priorité des contrats de ville, **le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations** dans la mesure où, pour ce dernier, la petite enfance est un des moments clés du processus d'intégration, **les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole**, et **certaines régimes particuliers** (fonctionnaires, EDF-GDF, RATP, SNCF) versant directement les prestations à leurs ressortissants.

Aux côtés des acteurs institutionnels, le **tissu associatif** est en plein essor puisqu'il a contribué à la création de deux structures sur trois, ces dix dernières années. C'est ainsi que le bénévolat tient une place importante dans la gestion et l'accueil (par exemple dans les crèches parentales).

Certes, la multiplicité des acteurs peut être un levier dynamique pour la qualité de l'accueil du jeune enfant, notamment quand un vrai partenariat permet de faire plus et mieux ensemble ce qu'un seul acteur serait susceptible de développer. Il permet l'innovation, l'adaptation aux spécificités locales, la souplesse, la synergie des moyens.

Ce n'est donc pas tant au niveau local que la multiplicité des acteurs est signe de dysfonctionnement. Encore que chacun devra gérer une multiplicité d'objectifs.

La multiplicité d'acteurs est plus redoutable en fait au niveau national quand les grandes politiques publiques arbitrent des objectifs contradictoires ou des outils mal mis en cohérence. C'est le cas pour partie entre les prestations familiales et les réductions d'impôts en matière de redistribution. Ce peut être le cas entre les prestations légales et l'action sociale, si elle ne sont pas mises en cohérence. A cet égard, et en bref, le mérite des prestations «nationales » est d'aspirer de manière égalitaire les contours de la sociologie régionale. On peut sans danger majeur les développer si on mesure que la solvabilisation est une manière de dissoudre la contrainte et de structurer l'offre (ce qui a été le cas pour l'AFEAMA et l'AGED).

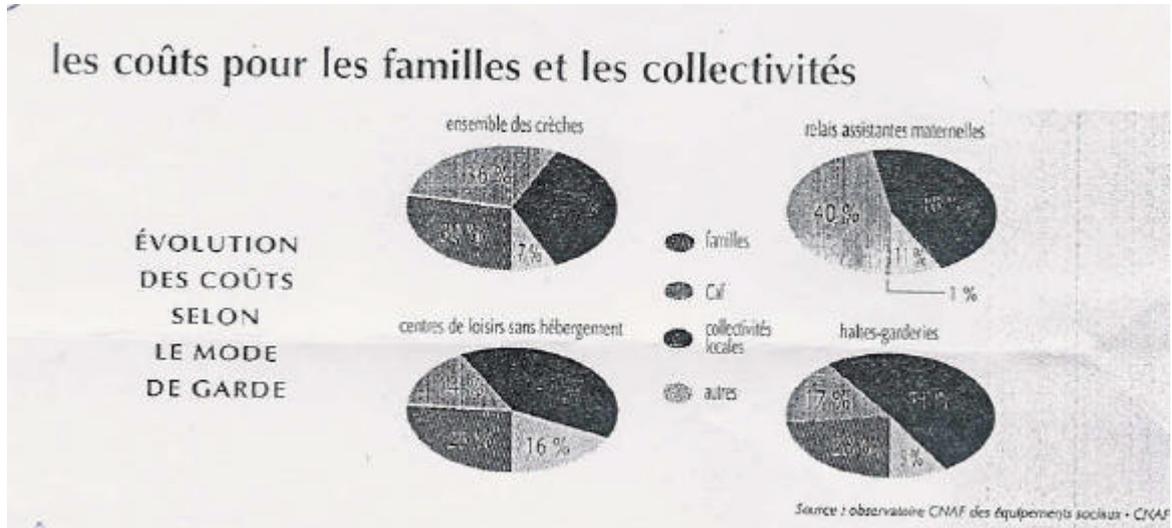
Elles se fourvoient sans doute à venir engranger dans une réglementation détaillée tous les besoins exprimés, bien ou mal. Le mérite de l'action sociale, dans un cadre d'objectifs/résultats, est de savoir donner l'appui à ce que ne peut faire la seule solvabilisation.

Toujours est-il que cette disparité est néfaste pour la lisibilité de la politique pourtant conséquente conduite en France dans ce secteur. Elle va apparaître très clairement dans le coût très hétérogène des équipements de la petite enfance que nous allons maintenant analyser.

B. Quand le coût des équipements est hétérogène pour familles et collectivités

Si la politique des prestations familiales se caractérise actuellement par une grande diversité, tant en ce qui concerne leurs finalités qu'en ce qui concerne leur mode de versement, le coût des équipements et services offerts aux familles pour l'accueil de leurs enfants se caractérise par une grande hétérogénéité qui n'est pas toujours proportionnelle aux services rendus. Ainsi, bien souvent, les logiques financières entre collectivités publiques et familles ne progressent pas d'un même pas, sont dans certains cas contradictoires et influent indirectement sur le mode de garde choisi tant par les parents que par la collectivité publique.

Evolution des coûts pour les familles et les collectivités selon les modes de garde⁴⁴



Les graphiques ci-dessus, établis par la CNAF (source : observatoire CNAF des équipements sociaux), qui n'incluent pas les modes d'accueil à domicile, témoignent de cette hétérogénéité que nous analyserons plus en détail à travers **trois types d'approches** :

- **une approche en termes de rationalisation des choix budgétaires,**
- **une approche coût pour la collectivité,**
- **une approche coût pour les familles.**

⁴⁴ Les caisses d'Allocations familiales financent en moyenne 30% du coût total des crèches ; les collectivités locales 36%, les autres institutions à hauteur de 5,6%. La participation financière des familles représente un pourcentage qui varie de 28% du coût de fonctionnement d'une crèche à moins de 0,5% du coût de fonctionnement d'un relais assistantes maternelles.

1. L'approche en termes de rationalisation des choix budgétaires

a) Le constat : la répartition de l'effort public par mode d'accueil

Répartition de l'effort public par mode d'accueil⁴⁵

Modes d'accueil	Coût de la collectivité		Enfants de moins de 3 ans	
	Montants (M €)	%	Nombre	%
CRECHES	1724	14,5	203 000	8,9
CAF	600			
Collectivités locales	700			
APJE	374			
Réductions impôts	50			
ECOLES MATERNELLES	1510	12,7	256 000	11,3
Ecole	1070			
APJE	471			
ASSISTANTES MATERNELLES	2186	18,4	457 200	20,1
AFEAMA	1550			
APJE	466			
Réduction impôts	200			
EMPLOIS FAMILIAUX	161	1,4	32 000	1,4
AGED	61			
Réduction Impôts	100			
PARENTS	5896	49,6	1 130 000	49,8
APE	2900	24,4	556 000	24,5
APJE	816	6,9	400 000	17,6
Congé maternité	2180	18,3	174 000	7,7
dont : congé APJE	2130 53			
INDETERMINE	373	3,4	196 800	8,6
APJE	373			
A.S.E.	Non déterminé		30 000	1,3
TOTAL	11 876	100	2 273 000	100

⁴⁵ Tableau transmis par Philippe Steck, Rapporteur ; l'AVPF est éliminé de ce bilan.

b) Une répartition qui n'est pas toujours proportionnelle au service rendu

Si les chiffrages réalisés ici sont à approcher avec prudence⁴⁶, il ressort de ce constat que :

- L'**allocation pour jeune enfant** (APJE) a un caractère relativement universel puisqu'elle entre en ligne de compte **dans tous les calculs des modes d'accueil** (crèches, écoles maternelles, assistantes maternelles, parents),
- La **non proportionnalité** entre le coût pour la collectivité (14,3%) et le pourcentage d'enfants gardés (8,9%) en ce qui concerne le **mode de garde collectif**,
- La **proportionnalité** entre coûts pour la collectivité et nombre d'enfants gardés
 - pour l'**école maternelle** (12,3% / 11,3%)
 - pour **les assistantes maternelles** (19,6% / 20,1%)
 - pour l'**APE** (24,4% / 24,5%)
- La **faiblesse des emplois familiaux** et sa proportionnalité entre le coût pour la collectivité (1,4%) et le nombre d'enfants gardés (1,4%).

2. L'approche par prix de revient : un coût hétérogène pour la collectivité⁴⁷

a) Le coût journalier

Si le **coût en investissement** varie selon les structures (il est en moyenne de 21 000 € pour une place en crèche collective, de 11 000 € pour une crèche familiale, de 17 800 € pour une crèche parentale, et de 13 000 € pour une place de halte garderie), le **coût de revient des équipements est assez hétérogène**, étant entendu bien évidemment que ces évolutions peuvent varier dans un sens ou dans un autre, selon l'ancienneté de la structure (amortissement des locaux et ancienneté du personnel), la localisation (coût de l'immobilier), l'amplitude horaire, la taux d'occupation des crèches (plus la crèche est occupée, plus le taux unitaire est faible et vice versa), et la répartition à l'intérieur des équipements collectifs des revenus familiaux qui peuvent varier d'un établissement à l'autre.

Ceci étant posé, le prix de revient des équipements, par jour et par enfant, est, selon une estimation de 2001, de 59,15 € pour une crèche collective, 50,40 € pour une crèche familiale, 39 ,79 € pour une crèche parentale, 1,52 € de l'heure pour une halte garderie.

⁴⁶ L'effort des collectivités locales n'est pas toujours facile à appréhender comme on l'a vu plus haut et le profil des enfants à l'école mériterait un affinement.

⁴⁷ Voir en Annexe n°3.2 les coûts pour les familles de deux et trois enfants.

Prix de revient des équipements (par jour/enfant)

	<i>estimation 2001</i>
crèche collective	59,15 €/jour
crèche familiale	50,46 €/jour
crèche parentale	39,79 €/jour
Halte-garderie	1,52 €/heure
CLSH	6,02 €/jour

Source : observatoire CNAF des équipements sociaux

b) Le coût mensuel des modes de garde pour la collectivité

Etabli à partir du département des statistiques, des prévisions et des analyses de la Caisse Nationale d'Allocations familiales en décembre 2002⁴⁸, il est calculé dans ce cadre :

- Pour un enfant de moins de trois ans gardé,
- Sur la base d'un enfant accueilli en structure collective pendant 45 semaines,
- Pour la garde à domicile avec 174 heures/mois, horaire mensuel figurant dans la convention collective.

⁴⁸ Voir en Annexes n°3.2 et 3.3 la méthode de calcul.

Coût mensuel par mode d'accueil

	1 Smic	1,5 Smic	2 Smic	3Smic	4 Smic	5 Smic
CRECHE COLLECTIVE	1 Smic	1,5 Smic	2 Smic	3Smic	4 Smic	5 Smic
Coût total pour la collectivité	1068	1019	995	920	821	729
<i>Dont prise en charge de cotisations</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Dont prestations CNAF</i>	425	376	327	229	131	39
<i>Dont réductions d'impôt</i>	0	0	25	48	48	48
<i>Dont collectivités locales</i>	643	643	643	643	642	642
CRECHE FAMILIALE	1 Smic	1,5 Smic	2 Smic	3Smic	4 Smic	5 Smic
Coût total pour la collectivité	915	874	858	799	717	640
<i>Dont prestations CNAF</i>	365	324	308	249	167	91
<i>Dont réductions d'impôt</i>	0	0	25	48	48	48
<i>Dont collectivités locales</i>	550	550	550	550	550	549
CRECHE PARENTALE	1 Smic	1,5 Smic	2 Smic	3Smic	4 Smic	5 Smic
Coût total pour la collectivité	703	662	646	587	505	428
<i>Dont prestations CNAF</i>	365	324	308	249	167	91
<i>Dont réductions d'impôt</i>	0	0	25	48	48	48
<i>Dont collectivités locales</i>	338	338	338	338	338	337
ASSISTANTE MATERNELLE	1 Smic	1,5 Smic	2 Smic	3Smic	4 Smic	5 Smic
Coût total pour la collectivité	447	447	430	426	426	426
<i>Dont prise en charge de cotisations</i>	247	247	247	247	247	247
<i>Dont autres prestations CNAF</i>	200	200	158	131	131	131
<i>Dont réductions d'impôt</i>	0	0	25	48	48	48
<i>Dont collectivités locales</i>	0	0	0	0	0	0
GARDE A DOMICILE	1 Smic	1,5 Smic	2 Smic	3Smic	4 Smic	5 Smic
Coût total pour la collectivité				644	787	626
<i>Dont prise en charge de cotisations</i>				508	508	339
<i>Dont autres prestations CNAF</i>				0	0	0
<i>Dont réductions d'impôt</i>				136	279	288
<i>Dont collectivités locales</i>				0	0	0
GARDE A DOMICILE PARTAGEE	1 Smic	1,5 Smic	2 Smic	3Smic	4 Smic	5 Smic
Coût total pour la collectivité				416	558	475
<i>Dont prise en charge de cotisations</i>				281	281	187
<i>Dont autres prestations CNAF</i>				0	0	0
<i>Dont réductions d'impôt</i>				136	277	288
<i>Dont collectivités locales</i>						

Source : CNAF, Département des Statistiques, des Prévisions et des Analyses, décembre 2002.

c) Les conséquences de ces données

Ces données financières méritent attention, tant il est vrai qu'à la question que se posent tous les maires aujourd'hui : « **Dois-je construire autant de places de crèches qu'il y a d'enfants à garder ?** », aucun des 36 000 maires de France ne peut y répondre positivement. La raison en est simple : si, malgré l'aide conséquente et indispensable que leur accordent les caisses d'allocations familiales par l'intermédiaire des contrats enfance, la crèche est, dans la majeure partie des cas, le mode de garde le moins coûteux pour les parents, elle n'en reste pas moins le plus coûteux pour la collectivité. De plus, les initiatives prises par les collectivités locales pour mettre en place, dans un souci de diversification et de libre choix, des prestations de mode de garde à domicile, ne sont pas soutenues par la convention d'objectifs de la Caisse nationale d'Allocations familiales qui ne permet pas, dans le cadre des contrats enfance, de financer des prestations facultatives à caractère individuel offertes par la collectivité locale aux parents.

Ainsi, comme le rappelait Pierre-Louis Rémy, alors Délégué interministériel à la famille avant la réforme de l'AFEAMA, « *aujourd'hui, les **niveaux d'aide sont incohérents entre eux** : dans les crèches, les tarifs augmentent en fonction des revenus des parents. En revanche, les parents qui emploient des assistantes maternelles reçoivent une aide forfaitaire indépendante de leurs revenus, et très largement, de leurs dépenses. Pour la garde à domicile, c'est encore un autre système d'aide.* »⁴⁹

Ajoutons à ces éléments financiers que les arbitrages politiques locaux dépendent aussi d'un certain nombre d'autres considérations : contexte géographique, contraintes économiques, demande pressante de la population d'agir dans tel ou tel autre secteur que celui de la petite enfance. Puissent ces indicateurs aider à déterminer les choix politiques locaux pour une meilleure diversification de l'offre et de sa solvabilisation, et à répondre ainsi toujours mieux à la demande pressante des familles qui sont également bien souvent obligées de tenir compte, aux côtés de choix éducatifs, de déterminants financiers.

⁴⁹ Remy P-L., « L'enfant aujourd'hui », in *Echanges santé-social*, n°95-96, p. 30.

3. L'approche du coût pour les familles : des niveaux d'efforts variés

a) Le constat : le coût pour les familles par type d'équipement⁵⁰

Coût HORAIRE⁵¹ par mode d'accueil

(pour une famille avec un enfant de moins de 3 ans non scolarisé)

Revenus des parents / Type d'accueil		1 SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	4 SMIC	5 SMIC
Crèche collective	Hors APJE	0,49	0,74	0,86	1,23	1,73	2,19
	Avec APJE	-0,29	-0,05	0,08	1,12	1,73	2,19
Assistante maternelle	Hors APJE	1,30	1,30	1,39	1,41	1,41	1,41
	Avec APJE	0,52	0,52	0,61	1,30	1,41	1,41
Employée à domicile	Hors APJE	impossible	impossible	impossible	5,90	5,08	6,00
	Avec APJE	impossible	impossible	impossible	5,00	5,08	6,00

Source : CNAF, DSER, novembre 2002.

⁵⁰ Ces données incluent les déductions fiscales qui sont aujourd'hui de deux ordres :

- Une réduction d'impôt pour frais de garde d'enfant de moins de 7 ans : 25% des dépenses engagées dans la limite d'un plafond de 2300€ par an, soit une réduction maximale d'impôt de 575 €;
- Une réduction d'impôt pour emplois familiaux à hauteur de 50% dans la limite d'un plafond fixé jusqu'en 2002 à 6900 € et qui sera porté en 2003 à 7400 €, soit une réduction maximale d'impôt de 3700 € en 2003 et de 3450 € jusqu'à cette date.

⁵¹ Pour l'accueil en crèche, la référence horaire mensuelle est de 200 heures sur une base de 45 semaines compte tenu des congés.

Pour l'accueil chez une assistante maternelle, la référence horaire mensuelle est de 200 heures sur une base de 52 semaines (les parents payant les congés payés).

Pour l'accueil par une employée à domicile, la référence horaire mensuelle est de 174 heures (ainsi qu'indiqué dans la convention collective) sur 52 semaines (les parents payent les congés payés).

Coût MENSUEL par mode d'accueil

Revenus des parents / Type d'accueil		1 SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	4 SMIC	5 SMIC
Crèche Collective	Coût net pour la famille hors APJE	98	147	171	246	345	437
	Avec APJE	-58	-9	15	224	345	437
	Taux d'effort hors APJE	10,4%	10,4%	9%	8,7%	9,1%	9,2%
	Taux d'effort avec APJE	-6,1%	-0,6%	0,8%	7,9%	9,1%	9,2%
Assistante maternelle	Coût net pour la famille hors APJE	260	260	277	281	281	281
	Avec APJE	104	104	121	259	281	281
	Taux d'effort hors APJE	27,5%	18,3%	14,7%	9,9%	7,4%	5,9%
	Taux d'effort avec APJE	11%	7,3%	6,4%	9,1%	7,4%	5,9%
Employée à domicile	Coût net pour la famille hors APJE	Impos- sible	Impos- sible	Impos- sible	1027	884	1045
	Avec APJE	Impos- sible	Impos- sible	Impos- sible	871	884	1045
	Taux d'effort hors APJE	Impos- sible	Impos- sible	Impos- sible	36,5%	23,4%	22,1%
	Taux d'effort avec APJE	Impos- sible	Impos- sible	Impos- sible	30,7%	23,4%	22,1%

Crèche familiale	Coût net pour la famille hors APJE	81	122	138	197	279	356
	Avec APJE	-75	-34	-18	175	279	356
	Taux d'effort hors APJE	8,6%	8,6%	7,3%	6,9%	7,4%	7,5%
	Taux d'effort avec APJE	-7,9%	-2,4%	-1,0%	6,2%	7,4%	7,5%
Crèche parentale	Coût net pour la famille hors APJE	81	122	138	197	279	356
	Avec APJE	-75	-34	-18	175	279	356
	Taux d'effort hors APJE	8,6%	8,6%	7,3%	6,9%	7,4%	7,5%
	Taux d'effort avec APJE	-7,9%	-2,4%	-1,0%	6,2%	7,4%	7,5%

Source : CNAF, Département des Statistiques, des Prévisions et des Analyses, décembre 2002.

Comme l'attestent les données fournies par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales à travers ces deux tableaux, pour un même revenu les taux d'effort pour les familles manifestent, d'une part, une disparité certaine entre les différents modes d'accueil et, d'autre part, indiquent que l'APJE fait baisser le coût du mode d'accueil choisi et qu'à ce titre elle peut être considérée comme une prestation d'entretien, ce qui n'est pas toujours le cas.

b) L'hétérogénéité de la situation des familles

La problématique de l'enfant est d'autant plus complexe que les configurations familiales sont elles-mêmes hétérogènes. Nous n'entrerons pas ici dans une analyse détaillée qui mérite pourtant attention⁵², si ce n'est pour porter un regard rapide sur la situation familiale et sociale des bénéficiaires.

⁵² Voir en Annexe n° 1.7 extrait du rapport de V. Albouy et N. Roth, Les aides publiques en direction des familles, Rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, février 2003.

• La situation familiale des bénéficiaires

Répartition des modes de garde selon la composition familiale⁵³

	% de familles de 1 enfant	% de familles de 2 enfants	% de familles de 3 enfants et +
APE	-	61	39
AFEAMA	50	40	10
AGED	18	48	34
Crèches	58	31	11

Source: CNAF

Comme l'atteste le tableau ci-dessus :

- Les enfants accueillis en crèches appartiennent majoritairement à une famille comprenant un seul enfant : 58% ont un seul enfant et 31% en ont deux ;
- La moitié des 598 000 familles qui ont recours à une assistante maternelle agréée ont un seul enfant à charge, tandis que la moitié des 58 000 familles qui perçoivent l'AGED ont deux enfants et 53% ont des enfants âgés de 3 à 6 ans ;
- Dans un quart des 556 000 familles percevant l'APE, un des deux parents exerce une activité à temps partiel. Cette proportion varie fortement selon le nombre d'enfants dans la famille : 31% pour les familles de deux enfants, presque 20% pour les familles de trois enfants et seulement 9% pour les familles nombreuses. Quant à la profession de la mère, 84% des bénéficiaires de l'APE de rang 2 sont des ouvrières et des employées. En ce qui concerne le père, 96% des bénéficiaires de l'APE vivent en couple et 88% de leurs conjoints ont un contrat à durée indéterminée.

• La situation sociale des bénéficiaires

La situation sociale des bénéficiaires est elle-même hétérogène, les familles monoparentales et les familles nombreuses ont des revenus d'activité plus faibles en moyenne que les autres.

Au regard des modes de garde, le tableau ci-dessous atteste que :

- le revenu mensuel moyen d'un bénéficiaire de l'APE était en 2001 de 2210 € par mois ;
- le revenu d'une famille plaçant l'enfant en crèche était de 2290 € par mois ;

⁵³ Une même famille peut relever de plusieurs catégories.

- le revenu d'une famille percevant l'AFEAMA de 2910 € par mois ;
- le revenu d'une famille percevant l'AGED de 6200 € par mois.

**Les modes de garde des enfants
selon le niveau de revenus des parents**

Mode de garde des enfants de moins de trois ans par quintile de niveau de vie ⁵⁴ (en %)						
Quintile de niveau de vie	les plus modestes	les modestes	les médiants	les aisés	les plus aisés	Ensemble des enfants de moins de trois ans
Plafond	773	1010	1267	1652	--	--
Assistante maternelle agrée	9	12	23	29	28	20
Crèche	5	9	14	12	8	10
Salarié à domicile	0	0	0	1	8	2
Allocation parentale d'éducation	29	40	29	12	12	24
Un des deux parents	33	15	7	5	3	13
Autre	23	25	27	40	42	32
Total	100	100	100	100	100	100

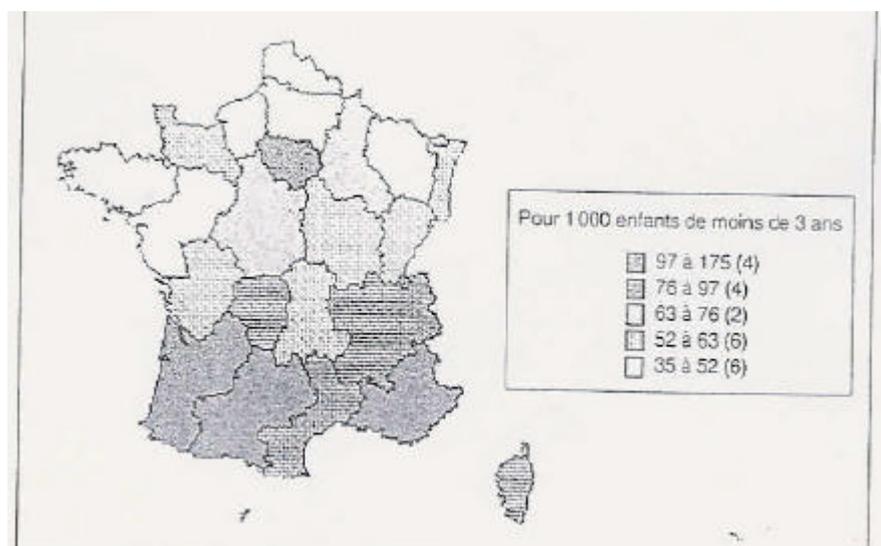
Source : CNAF, Modèle Myriade, France métropolitaine, année 2000.

• **La situation géographique des bénéficiaires**

Comme nous l'avons noté dans le chapitre I, la France du Nord est plus « féconde » que celle du Sud. Or, les deux cartes suivantes font apparaître **une dominante « prestations » dans le Nord**, alors que la **France du Sud se caractérise par un taux d'équipement en crèche plus élevé**. Cette carte indique ainsi nettement que, contrairement à une idée reçue, Paris et sa région, tant en terme de prestations que d'équipements, font partie du peloton de tête de toutes les autres régions quant à la couverture des besoins.

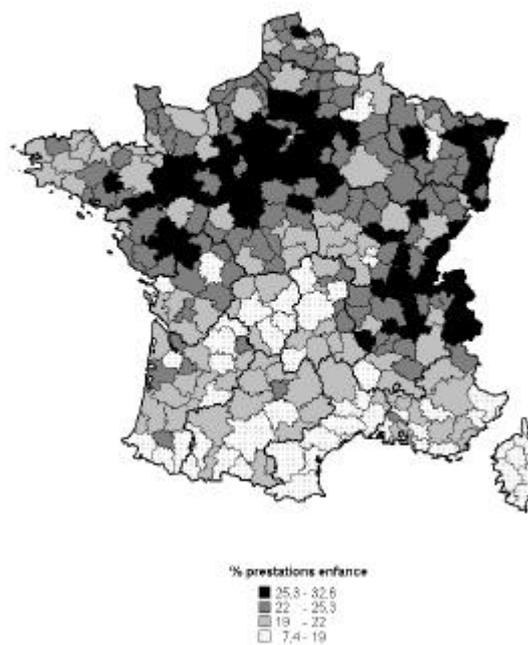
⁵⁴ Le plafond est le plafond du quintile exprimé en euros par mois.

Taux d'équipement en crèches par région en 1999



Source: UNIOPSS d'après DREES, 2000.

**% d'allocataires percevant au moins
une prestation liée à la petite enfance
par zone d'emploi en décembre 1998**



Source: Cnaf (Res 31-12-98)
Cartographie: Cnaf-DREES

c) Les conséquences de ces données

En conséquence, aujourd'hui « les niveaux d'aide » varient en fonction du mode de garde. Ainsi à côté du **choix éducatif**⁵⁵, les parents intègrent bien évidemment le **facteur financier**.

C'est ainsi que les modifications des règles de distribution de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) comme la variation des avantages fiscaux liés aux emplois familiaux expliquent que la garde à domicile, qui avait progressé de « *façon sensible entre 1994 et 1997 (+4 points) a perdu de ses adeptes (-4 points) entre 1997 et 2000* »⁵⁶. Ces évolutions pourraient être modifiées en 2002 du fait des nouvelles règles de déduction fiscale prévues dans la loi de finances 2003.

Or une aide financière accordée par la Caisse d'allocations familiales aux collectivités locales en matière de garde individuelle (assistante maternelle et garde à domicile), équivalente à celle accordée pour la création d'équipements collectifs, soulagerait bien évidemment les communes, mais aussi les parents qui ont décidé de faire ce choix éducatif.

De même, le choix éducatif pour les familles ayant des ressources inférieures à 3 SMIC est, d'une part, impossible entre crèche et garde à domicile et, d'autre part, difficile entre crèche et assistante maternelle, le différentiel étant conséquent. Il apparaît donc **qu'à tous les niveaux** une cohérence plus grande devrait jouer pour permettre une liberté de choix si tant est que l'offre, là aussi, soit solvable pour l'ensemble des modes d'accueil, ce qui n'est pas le cas, comme nous allons le voir.

Ainsi, les contradictions apparaissent puisque :

- à la question que se posent tous les maires aujourd'hui « **Dois-je construire autant de places de crèches qu'il y a d'enfants à garder ?** », aucun des 36000 élus municipaux ne peut répondre positivement ;

- à la question que se pose tout parent « **Le choix éducatif que je fais pour mes enfants sera-t-il déterminé par des facteurs financiers ?** », la plupart des parents répondent oui.

⁵⁵ Les débats autour du choix éducatif sont complexes et divergents. Par delà, ils mettent en jeu des choix individuels, voire affectifs, que l'ensemble des acteurs publics ne peuvent toujours prendre en considération. Compte tenu des délais impartis pour la réalisation de ce rapport, nous n'avons pas abordé ici cette question, d'autant que, malgré des publications relativement nombreuses aux avis contrastés, les travaux manquent. Cependant, nous convenons avec le Haut Conseil de la Population et de la Famille que « *l'effort d'optimisation de la politique d'accueil passe par l'examen attentif de ses différentes composantes. Une juste appréciation de chacun des modes de garde doit prendre en compte son coût pour la collectivité, mais aussi ses avantages et inconvénients pour les familles, en fonction notamment de leur niveau de ressources et de leur localisation géographique. Elle ne saurait omettre, par ailleurs, les bénéfices comparés que l'on peut en attendre pour l'épanouissement des enfants. A cet égard, cependant, les travaux de recherche disponibles tendant à montrer que les différents modes de garde n'auraient pas un effet sensiblement différent. De nouvelles études doivent impérativement être menées, selon le Haut Conseil, afin de préciser et d'évaluer avec plus de certitude leurs effets* ».

⁵⁶ CREDOC, Enquête d'opinion sur la politique de prestations familiales et sur les caisses d'allocations familiales, Paris, décembre 2000, p. 156.

II. Une offre d'équipements et de services à améliorer

L'accueil du jeune enfant pendant le travail des parents pose à la société un problème qui, s'il n'est pas nouveau, devient de plus en plus aigu. Si initiatives et progrès n'ont pas manqué avec la mobilisation d'une multiplicité d'acteurs, les places d'accueil en structure collective manquent, hélas, et l'encadrement nécessaire pour accueillir un enfant à titre individuel ou collectif constitue un enjeu démographique majeur. Comme le souligne aussi en ce domaine le Haut Conseil de la Population et de la Famille, « *le choix entre les différents modes de garde n'est malheureusement pas proposé à tous les parents, en raison de la très grande variété territoriale de la politique d'accueil des jeunes enfants. Cet état de fait est la source d'une inégalité excessive, qui va au-delà de ce qui résulterait de la diversité des situations locales* ».

Nous examinerons ici les différentes caractéristiques des modes d'accueil en faisant une double distinction : d'une part l'accueil à dominante individuel et l'accueil à dominante collectif, d'autre part la distinction entre la tranche d'âge des 0-3 ans et celle des 3-6 ans.

A. Quand l'offre d'équipements et de services est insuffisante

Si comme nous l'avons constaté les sommes consacrées à la petite enfance sont conséquentes, l'offre de services en équipement et en services est largement insuffisante.

1. Une offre insuffisante pour les 0-3 ans : panorama général

Selon les estimations du rapport de Frédérique Leprince⁵⁷, sur les **2,27 millions d'enfants de moins de trois ans** :

- ◆ **256 000** sont scolarisés en **école maternelle** soit un tiers de la tranche des 2-3 ans ;
- ◆ **457 200** sont accueillis par une **assistante maternelle** ;
- ◆ **243 600** sont accueillis en **crèche** (on compte 203 000 places de crèches agréées, mais on estime que chaque place accueille en moyenne 1,2 enfants), soit 11% ;
- ◆ **30 600** sont gardés à leur domicile par une **employée familiale** ;
- ◆ **1 130 000** sont « principalement » gardés par **un de leurs parents** (si l'on intègre le congé de maternité)
 - dont **556 000** avec le bénéfice de l'APE
 - dont **400 000** environ avec le bénéfice probable de l'APJE
- ◆ **30 000** sont placés à l'aide sociale à l'enfance.

⁵⁷ Leprince F., L'accueil des jeunes enfants en France, Etat des lieux et pistes d'amélioration, rapport réalisé à la demande du Haut Conseil de la Population et de la Famille, février 2003, p.20.

La proportion d'accueil indéterminé se situe à environ **180 000 enfants**, étant entendu que 174 000 enfants après la naissance sont accueillis par leur mère au titre du congé de maternité⁵⁸.

Ainsi, en ce domaine, « *on ne parvient pas à établir un bilan quantitatif précis des besoins et des situations dans lesquelles se trouvent les enfants. Il est anormal qu'on ignore la façon dont sont accueillis des centaines de milliers de jeunes enfants* ». Aussi le Haut Conseil de la Population et de la Famille demande-t-il que sur une question aussi simple et fondamentale, le système public d'information fournisse régulièrement, une fois par an ou tous les deux ans, une analyse précise de l'état des lieux.

Il convient de souligner que l'accueil se partage très exactement par moitié entre l'accueil au foyer par un des parents et l'accueil extérieur.

L'accueil collectif ne concerne que 9% des enfants si l'on ne prend en compte que les crèches et 20% si l'on tient compte de l'école maternelle qui est sans doute une variable d'ajustement.

Le panorama d'ensemble visé ci-après ne concerne que l'accueil principal. Il néglige le multi-accueil nécessité par la multiplicité des temps parentaux et des caractéristiques actuelles de l'activité professionnelle, encore mal cernée aujourd'hui à l'heure de la réduction du temps de travail

⁵⁸ D'où l'explication du différentiel par rapport au rapport Leprince.

Accueil des enfants de moins de six ans
En France métropolitaine au 1^{er} janvier 2001⁵⁹

	Etablissements	Places	Assistantes maternelles
CRECHES COLLECTIVES (non compris multi-accueil)			
- Traditionnelle de quartier	1 952	92 800	
de personnel	215	14 600	
- Mini-crèches	340	5 700	
CRECHES PARENTALES (non compris multi-accueil)	227	3 400	
MULTI-ACCUEIL	1 322		
- Traditionnel			
Crèches collectives		21 100	
Haltes-garderies		12 500	
- Parental	457		
Crèches collectives		5 100	
Haltes-garderies		2 600	
JARDINS D'ENFANTS	274	10 200	
HALTES-GARDERIES (non-compris multi-accueil)			
- Traditionnelles	2 994	53 300	
- Parentales	235	3 100	
		(1)	
CRECHES FAMILIALES	1 092	60 100	26 000
ASSISTANTES MATERNELLES			
A la journée (n.c crèches familiales)		852 900	338 100
A titre permanent		92 000	46 000
Mixte		16 600	9 000

(1) Enfants inscrits en crèches familiales

Le nombre total de places en crèches collectives est de :

- dont traditionnelles 134 300
- dont parentales 8 500

142 800

Le nombre total de places en haltes-garderies est de :

- dont traditionnelles 65 800
- dont parentales 5 700

71 500

⁵⁹ Source : CNAF.

2. Une offre en référence à deux types de modèles

L'offre en mode d'accueil résulte des données sociales mais s'établit également en référence à deux modèles: d'une part un **modèle privilégiant la proximité** avec le cadre parental (recours à une assistante maternelle ou à une employée familiale) et dans lequel la relation entre l'enfant et la personne qui le garde ressemble à la relation maternelle. D'autre part un **modèle reposant sur un cadre collectif institutionnel** (la crèche), à mi-chemin entre le secteur sanitaire et le secteur scolaire et qui se caractérise par une structure composée exclusivement de professionnels et hiérarchisée. « *Le débat reste ouvert, le propre des compétences attendues étant de pouvoir ajuster en permanence la conception des besoins aux observations et aux problèmes rencontrés.* »⁶⁰

Par ailleurs, comme le soulignent MF. Cristofari et A. Miranda, l'analyse des besoins de l'enfant, varie selon le milieu social. Ainsi, dans les milieux plus favorisés, les parents attendent de la structure collective une pédagogie, un éveil de l'imaginaire, tandis que les parents de milieux plus modestes attendent un suivi médical plus attentif pour leur enfant. Mais, aujourd'hui, fort heureusement, les évolutions récentes autour de la parentalité conduisent progressivement à un rapprochement des conceptions sur les besoins fondamentaux des enfants tant il est vrai qu'il n'est pas opportun d'opposer le modèle collectif au mode individuel

2.1 L'accueil à dominante collectif: une prédominance de l'école maternelle

a) Les crèches : toujours appréciées mais en lente progression

Contrairement aux 3-6 ans où l'accueil à caractère collectif est prépondérant, seuls **244 000 enfants** des 3 mois - 3 ans étaient accueillis en crèche en 2001. **Parmi les 244 000 enfants qui fréquentent une crèche, les 2/3 sont accueillis en crèche collective et 1/3 en crèche familiale ou parentale.**

Tableau : Nombre de crèches au 1^{er} janvier 2001

	Nombre	Places ⁶¹
Crèches collectives	4300	138 400
Crèches parentales	740	8500
Crèches familiales	1103	60 900

Source : données PMI, DREES, 2001.

Les crèches accueillent les **enfants de moins de 3 ans à la journée et de façon régulière**, dont les parents exercent une activité professionnelle

⁶⁰ Comme le soulignent MF. Cristofari et A. Miranda in La petite enfance : pratiques et politiques, cahiers du Gedisst, n°22, éditions L'Harmattan, 1998.

⁶¹ C'est bien le nombre de places qui est ici indiqué, une place disponible ne correspondant pas forcément à un enfant.

dans un espace spécialement aménagé. Elles contribuent à l'éveil des enfants favorise leur socialisation tout en leur assurant les soins nécessaires. Elles regroupent des structures variées qui diffèrent par leur vocation et leur mode de gestion.

Ce mode de garde connaît une forte demande car les enfants sont encadrés par des professionnels et regroupés par tranche d'âge. Ainsi, si, dans certains cas, les enfants sont fatigués en raison du rythme qui leur est imposé, en revanche, ils font l'apprentissage de la vie collective plus rapidement et ont bien souvent de meilleures performances au jeu. Cependant, les horaires ne sont pas adaptables aux imprévus professionnels des parents, qui sont obligés de les conduire et de les rechercher à heures fixes. Ceux-ci doivent également avoir une solution alternative si leur enfant est malade ou en cas de formation du personnel ou mouvements sociaux.

Malgré le soutien des caisses d'allocations familiales aux collectivités locales leur offrant par l'intermédiaire de la prestation de service une subvention de 66%, le nombre de places en **crèches collectives**⁶² a cru de 59 200 en 16 ans. Si le rythme de croissance des places offertes a été modeste entre 1985 et 1996 – 5 000 places ont alors été créées et seulement 1 500 par an au cours des trois dernières années - l'effet du fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE) devrait permettre une accélération.

La majeure partie des places de crèches créées au cours des dernières années l'a été dans des structures multi accueil offrant à la fois accueil permanent et accueil temporaire (17 % des places au 1^{er} janvier 2000, contre 7 % dix ans plus tôt).

Quant à l'accueil en **crèche familiale**⁶³, il favorise l'épanouissement de l'enfant et lui permet de bénéficier en quelque sorte d'un double mode de garde individuel et collectif.

⁶² Les crèches collectives ou établissements d'accueil collectif depuis le décret d'août 2000, accueillent des enfants de moins de trois ans dans des unités d'accueil qui ne peuvent plus dépasser 60 places nécessitant un taux d'encadrement d'un adulte pour 5 enfants qui ne marchent pas et d'un adulte pour 8 enfants qui marchent. La présence d'une puéricultrice ou infirmier(e) est exigée pour les crèches de plus de 20 places, et celle d'un éducateur de jeunes enfants pour celles de plus de 40 places.

Réglementation en vigueur :

Article L.180 du code de la santé publique

Décret n°74.58 du 15 janvier 1974 relatif à la réglementation des crèches.

Arrêté du 5 novembre 1975(J.O. du 16.12.1975) portant réglementation du fonctionnement des crèches.

Décret du 1er août 2002.

⁶³ Créées en 1959, développées dans les années 70, les crèches familiales dont la capacité ne peut excéder 150 enfants emploient des assistantes maternelles agréées qui accueillent à leur domicile entre 1 et 3 enfants sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou d'un éducateur de jeunes enfants si leur capacité n'excède pas 40 enfants.

Les assistantes maternelles qui sont employées par la crèche et non par les parents, ont à leur disposition un local d'accueil et un espace pour les activités d'éveil organisées pour les enfants.

Réglementation en vigueur :

Article L.180 du code de la santé publique

Décret n°74.58 du 15 janvier 1974 relatif à la réglementation des crèches.

Arrêté du 5 novembre 1975(J.O. du 16.12.1975) portant réglementation du fonctionnement des crèches.

Décret du 1er août 2002.

Si ce mode d'accueil ne cesse d'augmenter, passant de 1,6 en 1976 à 2,3 en 1998. En effet, selon les lieux d'implantation, ce mode d'accueil se heurte à la difficulté de recruter des assistantes maternelles.

Le nombre de crèches familiales continue de baisser faiblement mais régulièrement, tandis que celui des crèches parentales reste stable. Cette baisse est due en partie aux difficultés rencontrées par les gestionnaires de ces crèches pour assurer le renouvellement d'une génération d'assistantes maternelles arrivant à l'âge de la retraite.⁶⁴

La **crèche parentale**⁶⁵ présente les mêmes avantages que les autres crèches, tout en fonctionnant sur le projet éducatif établi par les parents. Cependant, elle présente deux inconvénients d'une part quelquefois une difficile conciliation entre professionnel et parent, d'autre part pour les collectivités locales lorsque les parents se retirent du projet parental bien souvent les locaux attribués restent vacants.

Quant aux **crèches d'entreprise**, elles sont soumises aux mêmes obligations que les crèches collectives ou familiales de quartier ; ces crèches, telles les crèches hospitalières - par exemple - peuvent offrir des conditions particulières en termes d'horaires d'ouverture. Les structures d'entreprise sont au nombre de 224 dans les hôpitaux et les entreprises publiques, pour un total de 15 300 places, avec une concentration en Ile de France. Elles sont théoriquement ouvertes aux habitants du quartier mais l'accueil des enfants venant de l'extérieur n'est pas toujours réalisé. Il est à noter que dans tous les cas, elles ne bénéficient pas automatiquement de la prestation de service de la CAF.

Le coût de fonctionnement, pour une crèche collective, pour un temps de garde de 20 jours par mois, s'élève à 1 160 €. Il est soutenu par la CAF.

Le coût de création d'une place nouvelle est de :

- 20 656,84 € pour une crèche collective
- 11 006,82 € pour une crèche familiale
- 17 882,27 € pour une crèche parentale

b) Le multi-accueil : un développement en progrès

Les structures dites « multi-accueil » combinent l'accueil en crèche (accueil régulier) et en halte-garderie (accueil occasionnel). Il s'agit surtout de mini-crèches ou de crèches parentales ayant ajouté une section halte-garderie à leur établissement, ou de haltes-garderies offrant quelques places en crèches collectives. Mais il peut s'agir également d'une halte-

⁶⁴ Source : chiffres clés sur la petite enfance : CNAF « L'accueil du jeune enfant ».

⁶⁵ Les crèches parentales, appelées aujourd'hui « établissements à gestion parentale » présentent la caractéristique comme leur nom l'indique d'être gérées par une association de parents qui participent eux-mêmes à la garde des enfants avec le soutien d'un personnel qualifié. Elles ne peuvent accueillir plus de 20 enfants (25 par dérogation).

Réglementation en vigueur :

Article L.180 du code de la santé publique.

Décret n°74.58 du 15 janvier 1974 relatif à la réglementation des crèches.

Arrêté du 5 novembre 1975 (J.O. du 16.12.1975) portant réglementation du fonctionnement des crèches.

Décret du 1er août 2002.

garderie et d'une garderie périscolaire, d'une crèche et d'un accueil périscolaire, etc.

En 1999, on dénombrait ainsi 1 628 établissements de multi-accueil dont 1 113 structures « classiques » (18 200 places en crèches collectives et 10 500 places en haltes-garderies) et 515 établissements d'initiative parentale (pour 5 200 places en crèches collectives et 2 400 places de haltes-garderies)

Le multi-accueil est une des formules qui a progressé le plus rapidement, car il répond à une demande diversifiée et s'avère bien adapté au milieu rural et à certains quartiers, où les familles ont besoin de petites structures alliant souplesse et proximité.

Son développement est encouragé par la nouvelle réglementation en vigueur, ainsi que par la mise en œuvre de nouvelles modalités de financement. Ainsi, il peut être mis en œuvre dans le cadre d'une structure « classique » ou d'une structure à « participation parentale » c'est pourquoi 40% du multi-accueil relève d'une gestion associative.

c) Les haltes garderies⁶⁶, en nette progression

340 000 enfants sont accueillis en haltes garderies. Les haltes garderies, ou établissements d'accueil occasionnel accueillent les enfants de moins de 6 ans pour une période afin de permettre aux parents de se libérer temporairement, tout en contribuant à leur éveil et à leur socialisation. De ce fait, elle prépare l'enfant à entrer à l'école maternelle. Créées à l'origine pour garder occasionnellement les enfants dont la mère était au foyer, elles répondent de plus en plus à des besoins d'accueil dits « atypiques » liés à la précarité de l'emploi.

Elles offrent 68 100 places et sont au nombre de 4 800. Chaque place peut accueillir plusieurs enfants au cours d'une même journée : entre 5 et 10 enfants selon les structures. Au total, ce sont donc environ 340 000 enfants de 0 à 6 ans qui sont accueillis chaque année en halte garderie.

Les haltes garderies se sont développées plus rapidement que les crèches. Le nombre de place a presque triplé en 20 ans, passant de 25 500 en 1980, à 50 600 en 1990 et 68 100 en 1999 (19 % des places de haltes garderies se situant dans des structures multi- accueil).

d) L'école maternelle, toujours appréciée

720 000 enfants de trois ans et 255 000 enfants de deux ans étaient ainsi inscrits dans une des 18 629 écoles maternelles (18 352 publiques et 277 privées) à la rentrée scolaire 1998.

⁶⁶ La réglementation en vigueur :

Loi n°89-899 du 18 décembre 1989 (J.O. du 19 décembre 1989) relative à la protection et à la promotion de la santé de la famille et de l'enfance(P.M.I.) ;

Arrêté du 26 février 1979 (J.O. du 1er mars 1979) portant réglementation des haltes-garderies ;

Circulaire n°51 du 26 février 1979 du ministère de la santé relative à l'arrêté du même jour.

Bien que la loi fixe l'obligation scolaire à 6 ans, le système éducatif français présente l'avantage d'offrir aux familles qui le souhaitent, la possibilité de scolariser les enfants dès l'âge de 2 ans.

L'enseignement préélémentaire constitue donc de fait un mode d'accueil pour les enfants de moins de trois ans en particulier en milieu rural.

Le taux de scolarité des enfants de deux ans traduit une forte disparité régionale et départementale et atteint une moyenne nationale de 34,4%. Il s'avère très important en Bretagne, dans le Nord, le Massif Central, les Pays de Loire et en Poitou-Charentes, et l'est moins en Ile-de-France, en Alsace et dans les régions du Sud Est.

Dans la moitié des départements, le taux de scolarisation est de 40,4%. S'il atteint 75,6% en Haute-Loire, il n'atteint que 4,2% en Haute-Savoie. Dans les DOM, le taux de scolarisation s'élève à 33,6% en Martinique, il est de 15% environ en Guadeloupe et à la Réunion et représente moins de 3% en Guyane.

La majorité des enfants sont scolarisés dans des écoles préélémentaires publiques de type : écoles maternelles ou dans des écoles élémentaires comportant une classe maternelle ou une classe à plusieurs niveaux.

2.2 L'accueil à dominante individuelle est relativement conséquent

a) Accueil familial par un des parents ou par un autre membre de la famille

960 000 enfants de moins de 3 ans sont gardés par l'un de leur parent, qui cesse ou n'a pas d'activité professionnelle à la naissance de son enfant.

C'est donc contrairement à l'idée reçue le mode de garde le plus prépondérant puisqu'un enfant sur deux est gardé par un parent au foyer qui peut bénéficier dans ce cas de l'allocation parentale d'éducation (**556 000 bénéficiaires**). Mais les parents peuvent décider de faire garder leurs enfants par une personne de leur entourage ou par un grand-parent qui ne perçoit aucune aide publique. Le besoin couvert est aujourd'hui estimé à 360 000 enfants dont les trois quarts sont gardés par les grands-parents et un quart par une autre personne non déclarée.

b) Accueil à domicile par un employé familial

32 000 enfants sont ainsi gardés par un employé familial à leur domicile, qui est salarié directement par les parents. Si la convention collective nécessite pour ce type d'emploi un degré de qualification, l'employé familial à domicile n'est soumis à aucun contrôle de la part de la collectivité publique.

Malgré le besoin, y compris pour le handicap ou la personne âgée, l'emploi à caractère familial ne bénéficie pas dans notre pays d'une représentation positive. Il n'est pas soutenu dans le cadre des contrats enfance. Les parents qui utilisent ce type d'accueil bénéficient au demeurant de l'AGED dans 55% des cas.

Les parents recrutent une personne qui sera chargée de la garde de leur(s) enfant(s) à leur domicile. A ce titre, ils ont le statut de parents employeurs.

Pour les familles c'est une solution relativement confortable puisque l'enfant reste chez lui et qu'elle garantit une souplesse des horaires.

Dans cette optique, **la garde dite partagée** tend à se développer en zone urbaine : Deux familles employeurs recrutent alors une salariée chargée de garder leurs enfants tantôt au domicile de l'une tantôt au domicile de l'autre. La garde partagée présente des avantages de souplesse, de proximité et permet aux parents de sortir d'un certain isolement. Cependant, de nombreux problèmes sont apparus avec ce mode de garde qui n'entre dans aucun cadre juridique.

Pour soutenir ce type de structure à domicile, des associations se sont constituées facilitant la mise en relation entre futurs employeurs et salariés. Elles sont regroupées au sein de la fédération nationale des particuliers employeurs (FNPE)

La garde à domicile permet aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle tout en respectant le rythme de l'enfant. Elle garantit une souplesse d'horaires pour les parents mais en revanche ceux-ci prennent le statut de particulier employeur.

L'enfant étant chez lui, garde ses repères, tout en pouvant participer à des activités avec d'autres enfants. D'après une récente étude de la CNAF, les enfants élevés en accueil individuel ont des quotients de développement plus élevés dans le domaine postural, langagier et social.

C'est une solution qui permet également la prise en charge des enfants après l'école.

Cependant, son coût reste élevé pour les familles malgré l'AGED et la réduction fiscale.

c) Accueil par une assistante maternelle libérale⁶⁷

Les statistiques concernant le nombre d'enfants accueillis ne sont pas claires en la matière. En effet, si l'on décompte 338 000 agréments en janvier 2000, le nombre d'assistantes maternelles en activité serait de l'ordre de 230 000. 430.000 à 450 000 enfants seraient accueillis de la sorte.

Employée directement par les parents qui la salarient, elle est agréée par le service départemental de la Protection Maternelle et Infantile, mais **si dans les trois mois qui suivent la demande d'agrément, le conseil général ne répond pas, l'agrément est réputé acquis**. C'est dire que celui ci ne bénéficie pas toujours d'un suivi adéquat.

⁶⁷ La réglementation en vigueur :

Articles 123.1 à 123.8 du code de la Famille et de l'aide sociale ;

Articles D.7731-1 à 5 ;

Loi n°92-642 du 12 juillet 1992, relative aux assistantes maternelles ;

Décret n°92-1051 du 29 septembre 1992 relatif à l'agrément des assistantes maternelles.

L'accueil de l'enfant au domicile d'une assistante maternelle se fait dans un environnement familial et offre parfois une formule plus adaptée à des horaires de travail atypiques. Pour les 3-6 ans, il permet d'assurer une prise en charge des enfants le soir après l'école ou le mercredi. Il est parfois imposé par la santé ou le handicap de l'enfant, pour qui l'accueil collectif pourrait présenter quelques difficultés.

Les parents perçoivent dans ces conditions l'AFEAMA et bénéficient d'une réduction d'impôts sur le revenu similaire à ceux qui ont recours à une crèche ou à un autre mode de garde quand l'enfant a moins de 7 ans.

Ce mode de garde est encore assez souple, même s'il a tendance à se rigidifier, avec la diminution du nombre d'assistantes maternelles, certaines limitant leurs jours et horaires d'accueil pour pouvoir se consacrer à leur propre famille.

Par ailleurs, l'agrément étant délivré pour un nombre limité d'enfants, de ce fait celles-ci sont peu favorables à l'accueil d'enfants à temps partiel, d'où une nécessité à valoriser ce métier.

3. Une offre autour de l'école pour les 3-6 ans

Si les enfants sont majoritairement scolarisés lorsqu'ils atteignent l'âge de trois ans, le problème de leur **accueil hors du temps scolaire** (le matin, la fin d'après-midi, le mercredi et les vacances) se pose bien évidemment pour leurs parents.

Ainsi, parmi les **2,2 millions** d'enfants âgés de trois à six ans qui sont scolarisés, **1,7 million** d'enfants d'entre eux ont besoin de modes d'accueil. Toutefois, les besoins semblent sous-estimés car ils sont mesurés à partir de l'offre. La situation actuelle pour cette tranche d'âge est la suivante :

- ◆ **1,1 million** d'enfants sont accueillis après l'école par un de leur parent ;
- ◆ **280 700 enfants** fréquentent régulièrement le mercredi ou après l'école un centre de loisirs sans hébergement ;
- ◆ **259 100 enfants** sont gardés par une assistante maternelle ;
- ◆ **43 200 enfants** sont gardés par une employée familiale au domicile de leurs parents

3.1 L'accueil collectif : une prédominance du centre de loisirs

a) La halte-garderie

Hors du temps scolaire, ce sont près de 340 000 enfants âgés de trois à six ans qui sont accueillis dans une des haltes-garderies dont la capacité totale de places s'élève à 340 000.

b) Le centre de loisirs sans hébergement CLSH ⁶⁸

Les CLSH ou « centre aéré » ou « centres de loisirs maternels » lorsqu'ils accueillent des enfants de moins de six ans accueillent environ **300 000 enfants** de moins de six ans. Le mercredi et/ou après l'école et pendant les vacances scolaires, les enfants qui y sont accueillis peuvent participer à des activités d'éveil culturel voire des courts séjours.

La gestion de ce type de structure peut être assurée par une commune, un Centre communal d'action sociale, une association, un comité d'entreprise, une mutuelle... Dans leur majorité, les CLSH sont gérées par des associations adhérentes à une fédération départementale ou nationale qui leur assure un soutien technique et des formations.

3.2 L'accueil à dominante individuelle reste important dans cette tranche d'âge

a) Accueil familial par un des parents ou par un autre membre de la famille

50% des enfants soit plus d'un million des trois à six ans sont accueillis après l'école par un de leurs parents. Mais les enfants peuvent également être gardés par les grands-parents, une relation de voisinage ou des étudiants non déclarés.

b) Accueil par une employée familiale

45 800 enfants sont gardés à domicile, leurs parents peuvent alors bénéficier de l'AGED. Ce mode de garde s'avère particulièrement adapté aux familles ayant plusieurs enfants.

c) Accueil par une assistante maternelle

258 300 enfants sont accueillis par une assistante maternelle pour lesquels leurs parents peuvent bénéficier de l'AFEAMA. Les familles conservent souvent l'assistante maternelle qu'elles ont eue lorsque leur enfant avait moins de 3 ans, mais cela suppose que l'assistante maternelle accepte de garder un enfant à mi-temps sur les trois enfants que son agrément lui permet de garder.

B. Quand l'offre est en inadéquation avec la demande

1. Les professionnels qui manquent

Les professionnels du secteur de la petite enfance sont pour 90% d'entre eux du personnel féminin. Ils se composent de :

- Puéricultrice ou le puériculteur, diplômé d'Etat (infirmier et spécialisation en puériculture), qui est un cadre gestionnaire de crèche

⁶⁸ La réglementation en vigueur :

Article L.180 du code de la santé publique ;

Arrêté du 20 mars 1984 du ministère du Temps libre, de la Jeunesse et des Sports.

ou d'établissements de petite enfance. Elles assurent également la formation des assistantes maternelles et auxiliaires de puériculture.

- Educatrice ou éducateur de jeunes enfants, diplômé d'Etat, qui a pour vocation d'assurer le suivi du développement mental et affectif d'un groupe d'enfants accueillis en crèche.
- Auxiliaire de puériculture, qui a pour mission de suivre un groupe de 5 à 8 enfants dans une crèche ou halte garderie.
- Assistante maternelle agréée ou l'assistant maternel agréé, qui peut être salarié dans un établissement collectif ou accueillir à son domicile un à trois jeunes enfants.
- Agent social sans qualification, qui supplée dans certains établissements les auxiliaires de puériculture.
- Agent titulaire d'un CAP petite enfance, qui remplit des fonctions d'agent de service dans les établissements de petite enfance ou dans les écoles maternelles(ASEM).
- Auxiliaire parental ou employé à domicile, qui est employé directement par les parents et garde leur(s) enfant(s) dans leur foyer.

Ces métiers qualifiés de «féminins» ne sont pas suffisamment valorisés et sont encore parfois considérés comme des professions vers lesquelles il convient d'orienter les jeunes filles en échec scolaire. « Ainsi se posera le problème de la professionnalisation de ces personnes et donc de leur formation tout au long de la vie », comme le note le rapport du groupe « Prospectives des métiers et qualifications » présidé par Claude Seibel⁶⁹.

Depuis quelque temps, le secteur de la petite enfance rencontre de sérieuses difficultés pour trouver du personnel, de ce fait certaines collectivités sont amenées à fermer une partie de leurs structures par manque de personnel. Or ces métiers sont aujourd'hui très sollicités, d'une part, et, d'autre part, il y aura dans les prochaines années un très fort taux de départ à la retraite. C'est ainsi que Claude Seibel indique⁷⁰ que, sur l'ensemble de la période 2000-2010, 152 000 assistantes maternelles partiront à la retraite tandis que la création d'emplois est estimée à 448 000, soit un taux de croissance de l'emploi de 70%.

Aussi pour mettre en place une politique ambitieuse d'accueil pour nos enfants, il convient tout d'abord de se poser la question des moyens humains disponibles. Or **l'insuffisance numérique des soignants spécialisés dans la prise en charge des enfants** – puéricultrices diplômées d'Etat, auxiliaires de puériculture, et assistantes maternelles – ne permet pas de faire face aux besoins hospitaliers ou aux besoins de soins ambulatoires, ni au développement nécessaire des structures de prévention.

⁶⁹ Seibel C., Afriat C., Avenir des métiers : rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications », Commissariat général du Plan, décembre 2002, p.82.

⁷⁰ Ibid. p. 157.

2. Des parents qui s'expriment

a) Propos de parents

Les réponses des 16 162 lectrices qui ont rempli le questionnaire envoyé par le magazine *Infobébés - Infocrèches*⁷¹, font apparaître, au travers de témoignages circonstanciés, les préoccupations et difficultés des parents qui ont des enfants en bas âge pour trouver une solution adéquate pour faire garder leurs enfants. « *Nous avons ressenti ce choix comme un coup de poker* », indique Karine Nivelais de Dollon tandis qu'Isabelle Godalier du Grand Quevilly affirme qu' « *il y a toujours de délais d'attente importants dans certaines crèches. C'est tout juste s'il ne faudrait pas s'inscrire avant d'être enceinte pour être sûre d'avoir une place* » ou encore de Béatrice Magran de Marseille : « *J'ai pris un congé parental de trois ans à temps plein pour pallier le manque de structures dans mon quartier* » ou d'autres encore : « *Pas de place en crèche, en halte-garderie, pas de nourrice agréée disponible. Réponse d'une directrice de crèche avant la naissance de ma fille : vous avez de trop gros revenus* ».

Ainsi, du Nord au Sud de la France, la plainte est la même : trouver un mode de garde relève de la prouesse.

b) Des enquêtes témoignent

Différentes études démontrent le décalage persistant entre le souhait des parents et les pratiques qu'ils sont contraints d'adopter. Ainsi :

- 43% des parents ont recours à un mode de garde qu'ils ne considéraient pas comme étant le plus satisfaisant et pourtant cette proportion a tendance à s'accroître.⁷² Ainsi :
- 21% des parents estiment que la crèche collective est le mode d'accueil le plus satisfaisant lorsque les parents travaillent, mais 13% seulement ont pu y avoir recours. « *Pour trouver une crèche, cela relève du parcours du combattant* » est une phrase qui revient souvent.⁷³
- 10% des parents estiment que le mode de garde le plus satisfaisant est la garde à domicile, mais 3% seulement ont pu y recourir.
- 14% des parents ont dû avoir recours à une nourrice non agréée, alors que seuls 2% estimaient ce mode de garde comme étant le plus satisfaisant.

Les préférences des parents envers l'assistante maternelle agréée et les grands-parents et leur recours à ces modes d'accueil sont globalement concordants.

⁷¹ *Infobébés-Infocrèches* a lancé en mars 2000, à travers son journal, deux questionnaires sur les modes de garde, invitant ses lecteurs à témoigner sur les modes de garde, formalités administratives, heures d'ouverture des crèches, adaptation des locaux.

⁷² Enquêtes Aspirations des français, CREDOC, 1988, 1994 et 2000.

⁷³ CNAF, « Les bénéficiaires des équipements d'accueil collectif de la petite enfance » ; dossier d'étude N°35 à paraître, page 47.

Les préférences des parents évoluent en fonction des nouveaux besoins et aux nouvelles approches de la parentalité. Ainsi en 1988, 27% des parents estimaient que la garde par les grands-parents était le mode de garde le plus satisfaisant, alors qu'ils ne sont plus que 19% à afficher cette préférence en 2000. Le recours à une assistante maternelle ou à une crèche collective étant désormais préféré eu égard aux nouvelles formes de travail.

Mais, ces préférences varient également selon : le milieu social des parents, ainsi les partisans de la crèche et de la garde à domicile se rencontrent plus fréquemment chez les cadres et les diplômés du supérieur ; et le lieu de résidence puisque l'offre induit la demande. C'est à Paris et dans l'agglomération parisienne que l'on dénombre le plus de partisans de la crèche collective. 33% des franciliens la citent comme le mode d'accueil le plus satisfaisant lorsque les parents travaillent (contre 22% en moyenne dans l'ensemble de la population).

Toutefois, des mécanismes financiers pensés quasiment exclusivement dans le cadre d'une politique de mode de garde collectif, il résulte un décalage persistant entre les souhaits des parents et les pratiques qu'ils adoptent, comme en témoigne une enquête du CREDOC relative à l'accueil des jeunes enfants : 39% des parents ayant besoin de faire garder leurs enfants en bas âge sont en effet conduits à adopter une solution qui n'est pas celle pour laquelle ils expriment leur préférence : demande insatisfaite de places en crèche, bien que 38% des parents estiment qu'elle est le mode de garde présentant le plus d'inconvénients. « *Le recours à une nourrice agréée plus fréquent que prévu et la poussée d'une certaine demande en matière de modes de garde à domicile* » marquent de plus en plus une nette attirance pour les solutions individuelles contrairement aux idées reçues.⁷⁴

Une enquête plus récente du CREDOC⁷⁵ relative à l'opinion qu'ont les familles sur la politique des prestations familiales confirme cette tendance : « *les modes de garde individuels – ou individualisés – tiennent le haut du pavé : ils sont cités par 68% des Français avec, pour un Français sur trois (32%), une nette préférence pour le choix d'une assistante maternelle agréée. Haltes-garderies et crèches reçoivent le suffrage de 24% des enquêtes. La crèche familiale, quant à elle, se situe entre les deux types d'organisation, l'enfant partageant son temps entre le domicile d'une nourrice et des espaces de rencontre en milieu collectif.* »

Or ces modes de garde individuels, tout aussi insuffisants que les modes de garde collectifs, conduisent à une inadéquation entre l'offre et la demande, laquelle a bien évidemment des conséquences :

- **pour l'enfant, d'abord**, puisque les spécialistes de l'enfance, qui n'ont de cesse d'attirer notre attention sur l'empreinte fondamentale du

⁷⁴ CREDOC, Enquête sur l'accueil des jeunes enfants – conciliation vie familiale-vie professionnelle, Paris, juin 1998.

⁷⁵ CREDOC, Enquête d'opinion sur la politique de prestations familiales et sur les caisses d'allocations familiales, Paris, décembre 2000, p.148.

temps de la grossesse et des premières années de la vie⁷⁶, nous indiquent que c'est de la qualité de l'attachement initial que dépendra pour la plus grande part la capacité ultérieure du sujet à gérer ses rapports avec autrui.

- **pour les mères, ensuite** : dans notre pays, qui est l'un des pays en Europe à mettre ses enfants si tôt en crèche – c'est à dire dès l'âge de 3 mois – les futures mamans devront dès le 5^{ème} mois de leur grossesse penser à organiser leur retour au travail et rechercher un mode de garde difficile à trouver pour cet enfant, pourtant si précieux, attendu, choisi, né sous le slogan des années 70 : « *un enfant si je veux, un enfant quand je veux* ».
- **pour les collectivités locales, enfin**, qui ne peuvent faire face à la demande bien légitime des parents.

Ainsi, aujourd'hui, la politique d'accueil de la petite enfance nécessite d'être réorganisée afin de mettre en place les conditions d'épanouissement de la parentalité tant pour le bien être des enfants que de leurs parents, notamment pour déculpabiliser les femmes dans l'exercice de leur vie quotidienne, leur permettant ainsi de **mieux** concilier et articuler travail et éducation de leurs enfants.

C. Quand les aspirations des Français méritent attention

1. L'arrêt temporaire d'activité professionnelle est souhaité

Aujourd'hui, nombre de parents ayant des enfants en bas âge continuent d'exercer une activité professionnelle à temps plein, alors que la plupart estimerait souhaitable de moduler celle-ci. En effet, selon les dernières enquêtes réalisées par le CREDOC⁷⁷, il ressort que la majorité de la population (86%) « *est heurtée par le fait qu'hommes et femmes continuent à exercer une activité professionnelle à temps plein, alors qu'ils ont des enfants en bas âge* » et en conséquence estime souhaitable de moduler leur activité professionnelle lorsqu'ils ont des jeunes enfants.

Dans cette optique, leur souhait le plus fréquent est **l'arrêt temporaire du travail** de l'un des parents, avec « *un partage des rôles répondant à un schéma classique : 65% des personnes enquêtées estiment que c'est à la mère d'aménager son temps de travail, tandis que 34% considèrent que c'est à celui des deux membres du couple qui a le plus bas salaire* ». Par ailleurs, « *c'est la mère qui est largement pressentie lorsqu'on pense à un arrêt momentané d'activité (76%), tandis que l'argument économique est plus utilisé lorsqu'il s'agit*

⁷⁶ Konrad Lorenz a montré l'impact des émotions ; Bolwby, père de la théorie de l'attachement, indique également combien la carence de soins maternels peut avoir des conséquences désastreuses sur le plan social, Daniel Stern a créé le concept selon lequel toute infirmité de la relation dans l'enfance peut engendrer une infirmité de la communication et de la confiance en soi.

⁷⁷ CREDOC, Enquête d'opinion sur la politique des prestations familiales et sur les caisses d'allocations familiales, collection des rapports, n°212, Paris, décembre 2000, p. 159.

de réduction de temps de travail »⁷⁸. C'est dire combien la place de la femme dans l'éducation des enfants fait référence. Aussi nécessite-t-elle d'être aidée, soutenue, afin de toujours mieux concilier sa vie familiale et professionnelle.

Choix des parents de jeunes enfants, quand ils travaillent tous les deux⁷⁹

	Début 1993	Début 1994	Début 1997	Début 2000	Evolution ⁸⁰ 1997-2000
Arrêt temporaire d'activité	45	56	51	48	-3
Dont : -La mère s'arrête	34	39	35	32	-3
-Celui qui a le salaire le plus bas s'arrête	10	16	15	15	=
Horaires réduits (temps partiel choisi)	46	33	37	38	+1
Dont :-La mère réduit son temps de travail	24	14	16	14	-2
-Celui qui a le salaire le plus bas réduit son temps de travail	9	9	8	9	+1
-Les deux parents réduisent leur temps de travail	12	10	13	13	=
Les deux parents continuent à exercer une activité sans changement	9	11	12	14	+2
Total	100	100	100	100	

Enfin, il est à noter que, parmi les enfants de moins de six ans, en janvier 1999, 1 071 000 vivaient dans des **communes rurales**. Or, si la nature des besoins en matière d'accueil des jeunes enfants est identique à celle observée en milieu urbain (accueil permanent des enfants pendant que les deux parents travaillent, accueil temporaire pour des activités spécifiques, accueil en dehors du temps scolaire), la manière d'y répondre doit être différente, comme l'indiquent Marie-Claire Petit et Gilles Mortier, respectivement présidente et directeur de la *Fédération nationale des familles rurales*⁸¹. En effet, la faible densité de la population, le peu d'enfants d'une même classe d'âge, les distances importantes, le peu de moyens de communication, l'absence d'écoles maternelles, le sentiment d'isolement des familles et des professionnels, les difficultés à recruter du personnel qualifié, nécessitent, d'une part, la création de structures « multi-accueil » pouvant répondre à des besoins différents et, d'autre part, la mise en place d'une prestation unique pour chaque famille, permettant le libre choix du mode de garde. Ces deux formules apparaissent comme les solutions les mieux adaptées à la spécificité du milieu rural. Or, l'application des textes ne favorise pas le développement de ce type de structure et l'allocation unique d'accueil de la petite enfance n'est pas, à notre regret, d'actualité.

⁷⁸ CREDOC, *op.cit.*, p. 159.

⁷⁹ CREDOC, *op. cit.*, p. 160.

⁸⁰ En pourcentages.

⁸¹ Note confiée à Marie-Thérèse Hermange par la *Fédération Nationale des Familles Rurales*, le 21 juin 2001.

2. Les parents préfèrent le développement des prestations en nature

Les récentes enquêtes réalisées par le CREDOC, ont démontré que les Français préfèrent les aides en nature (équipements et services) aux aides en espèces. Alors qu'ils étaient moins de 40% en 1980 à préférer les aides en équipements et services, ils sont désormais 64% à préférer cette solution.

Cependant, pour les enfants âgés de moins de 3 ans, les parents affichent leur préférence pour les aides financières destinées à compenser un arrêt ou une réduction de l'activité professionnelle. En 1997, « 57% de la population manifestent ainsi une préférence pour l'arrêt d'activité ou la réduction du temps de travail des jeunes parents. 42% de la population optent à l'inverse pour les aides facilitant l'accueil des enfants : 20% demandent un renforcement des prestations permettant le recours à une aide à domicile, 15% souhaitent une intensification des aides pour les services d'accueil collectif (crèches, halte garderies, etc), 7% préfèrent les aides financières pour le recours à une assistante maternelle agréée »⁸².

3. Les parents veulent disposer de la liberté de choix du mode d'accueil pour leur enfant

Indépendamment des solutions disponibles et du taux d'effort envisageable en fonction de leurs revenus, les parents effectuent leur choix en fonction de critères plus personnels.

a) Un choix motivé par l'objectif de favoriser l'épanouissement de l'enfant

Les parents optent généralement pour le mode d'accueil jugé le plus bénéfique pour le développement de leur enfant. Ainsi, selon l'enquête réalisée par la CNAF, la crèche collective est considérée pour 31% des enquêtés comme le mode de garde le plus bénéfique pour l'enfant. Elle vient avant la garde par les grands-parents (27%), l'assistante maternelle agréée (26%) et la garde à domicile par une personne rémunérée (14%).

Cette satisfaction des usagers des équipements collectifs (crèches et halte garderies) quant au service rendu, porte sur la socialisation de l'enfant, l'éveil, la compétence du personnel, le respect du rythme de l'enfant et sa sécurité.⁸³

La crèche est considérée comme le mode de garde le plus économique pour les parents (43% des enquêtés) devant la garde par une assistante maternelle agréée (24%) et la garde par une nourrice non agréée (24%).

Cette perception positive de la crèche résulte de la prépondérance de l'état « sage-femme » qui depuis deux décennies s'arroge de plus en plus de pouvoir d'intervention sur la vie des familles à tel point que la compétence des structures de petite enfance tend de facto à déqualifier

⁸² Damon J. « L'opinion des français sur l'accueil des jeunes enfants d'après les enquêtes réalisées par le CREDOC, in Solidarité et Santé, études statistiques, N°3, 2000

⁸³ CNAF, les bénéficiaires des équipements...op.cit

les parents. Ainsi, si la mère a conquis un pouvoir en exerçant une activité professionnelle hors du foyer, il s'avère qu'elle l'a perdu dans l'émergence d'institutions maternelles considérées d'emblée comme beaucoup plus qualifiées et plus performantes qu'elle.

b) Un choix résultant de raisons pratiques

Malgré sa bonne image, la crèche collective est considérée comme étant le mode de garde présentant le plus d'inconvénients (38%), devant la nourrice non agréée (23%) et la garde par les grands-parents (21%). Au quotidien, la garde à domicile et l'assistante maternelle agréée sont jugés comme les modes d'accueil les plus pratiques présentent le moins d'inconvénients (respectivement 8 et 7% des enquêtés).⁸⁴

Le manque de flexibilité (27%), l'offre insuffisante (18% de ceux qui ont pu y accéder...) et les tarifs élevés ou inadaptés de par le caractère forfaitaire du tarif (10%) constituent les principaux griefs des parents à l'égard des crèches, selon une récente enquête réalisée par plusieurs CAF. La réforme de la CNAF qui s'applique progressivement depuis janvier 2002, a pour objectif de résoudre cette question du caractère forfaitaire du tarif.⁸⁵

En fait, le choix pour les parents du mode d'accueil résulte d'un arbitrage entre l'offre, la proximité géographique et le taux d'effort envisageable selon les revenus de la famille.

*

* *

⁸⁴ Enquêtes aspirations des français CREDOC, 1990, 1991, 1997

⁸⁵ CNAF « les bénéficiaires des équipements d'accueil collectif de la petite enfance », dossier d'étude N°35, à paraître

L'effort collectif vers les enfants de moins de 3 ans est donc substantiel en termes de politique familiale vers la petite enfance. Pour les seules prestations familiales et assimilées, il est passé entre 1994 et 2001, en masse financière et dans un contexte global de repli démographique malgré l'embellie 2002-2001, de 40 % du total des dépenses de prestations familiales à un peu plus de 42 %, soit plus de 14 milliards d'euros sur un total de 33,5 milliards. L'action sociale des CAF verra sa fonction petite enfance passer de 42 % en 2001 à 53 % en 2004.

Ceci dit, la disparité, la sédimentation sont encore de mise. C'est le revers d'une histoire difficile et parfois heurtée. Il est vrai que le pays qui a inventé à la fin du XVII^{ème} siècle – début du XVIII^{ème} siècle, la transition démographique mondiale (cf. Jean-Claude Chesnais), qui a fait réemerger le concept de l'enfance, (cf. les historiens qui comme P. Goubert, P. Ariès, E. Leroy Ladurie, ont forgé avec d'autres l'histoire structurale), est aussi celui qui à la Libération a lancé une politique familiale très dynamique menant des avancées composites dans leurs objectifs : politique démographique, politique des revenus familiaux, politique de santé publique périnatale.

Dans un contexte où le taux d'activité féminin était faible on a pu penser à un modèle de mère au foyer. Ce serait réducteur sans doute. Ce serait refaire l'histoire au prisme d'aujourd'hui.

Ceci étant posé, l'appui à la montée du travail féminin a exigé une torsion politique difficile à l'orée des années 1970. Simone Veil a assis, en 1978 comme en 1994, une politique visant à la neutralité, mesurant tout à la fois la difficulté de conciliation vie familiale/vie professionnelle (nécessaire pour cette dernière aux familles les plus modestes) et l'aide nécessaire à ceux ou celles choisissant volontairement ou non la présence au foyer, au moins un certain temps. Or l'essai de neutralité appelle parfois la critique idéologique.

Toutes les réformes, depuis le début des années 1980, se sont efforcées de doser l'action avec un essai de parité vers les deux types d'accueil. Dans un contexte où, en sus, les contraintes budgétaires ne permettaient guère des réformes d'ampleur notoire, le complexe et le disparate ont émergés quasi mécaniquement. Rationaliser, repenser l'ensemble devient tâche malaisée et difficile. Impossible, par contre, certes non ! Ouvrir les choix desserra les contraintes, simplifier, mesurer la réalité de l'effort des uns et des autres, épouser son temps et ses aspirations, tout en respectant des acquis et des équilibres, ne sont pas hors de portée.

Ce ne peut être un exercice toutefois purement technique. Car c'est de l'enfance qu'il s'agit. Une bonne redistribution monétaire est la manière la plus neutre et équitable de permettre le choix, si l'on sait bien sur que celui-ci dépend aussi d'autres paramètres, rationnels ou irrationnels. Car c'est de vie qu'il s'agit.

CHAPITRE IV

EN REGARDANT L'EUROPE, DES ENSEIGNEMENTS POUR NOTRE PAYS

*Peut-on appliquer en France des modèles venus d'ailleurs ?
Peut-on appliquer dans n'importe quel pays des modèles venus d'ailleurs ?*

Sylvie Trosa

L'Europe qui se construit aujourd'hui est une grande espérance. Elle ne se réalisera pleinement qu'en tenant compte, d'une part, de son héritage car « *aujourd'hui vient d'hier, et demain sort du passé*¹ » et, d'autre part, des hommes qui la peuplent.

En la matière, si la situation démographique de l'Europe révèle un hiver démographique, les données sociologiques constatées dans l'ensemble des pays de l'union font émerger partout la problématique de l'accueil du jeune enfant avec des différences de conception notables pour l'accueil et la prise en charge des enfants dans les structures publiques et les allocations dispensées à leurs parents.

I. Une démographie sinistrée et un contexte sociologique similaire à celui de la France

Six milliards d'hommes sur la Terre en 1999, 8 milliards en 2025, 9,4 milliards en 2050. Tel est le dernier scénario retenu par les démographes de l'ONU. Ainsi, au rythme actuel, la planète se peuple de 80 millions de nouveaux individus chaque année dont la répartition très inégale dessine progressivement les contours d'une nouvelle géographie de la population mondiale puisque dans cinquante ans, plus d'un enfant sur deux naîtra en Afrique. Il y a donc deux planètes démographiques : une planète surpeuplée, celle qui connaît les plus grandes difficultés économiques voire politiques et une planète sous-peuplée qui fait trop peu d'enfants pour assurer son renouvellement et notamment l'Europe.

¹ Legoff, J., in Goody J., La famille en Europe, édition du seuil, Paris, 2001.

A. Quand les données démographiques parlent

1. Panorama général : un continent malade de sa démographie

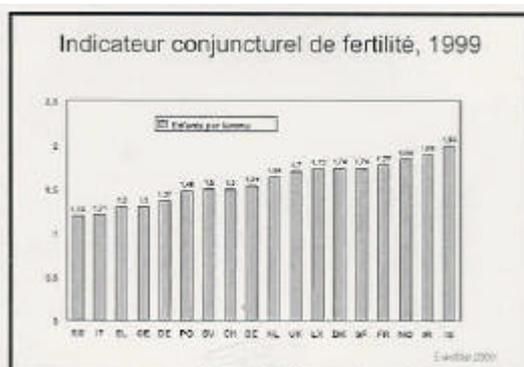
En 2025, les quinze ne compteront pas plus d'habitants qu'en 2000 (380 millions d'habitants) avec, d'une part, une Europe méridionale, France incluse, qui passera de 145 à 139 millions d'habitants et de pays comme l'Espagne et l'Italie qui verront diminuer respectivement leur population de 40 à 37 millions d'habitants et de 58 à 55 millions d'habitants, d'autre part une Europe de l'Est qui connaît-elle aussi un effondrement démographique.

2. Tendances démographiques récentes

En parcourant les dernières statistiques publiées par Eurostat², il s'avère intéressant de s'attarder sur l'analyse de quelques tendances démographiques :

a) Un taux de fécondité au plus bas

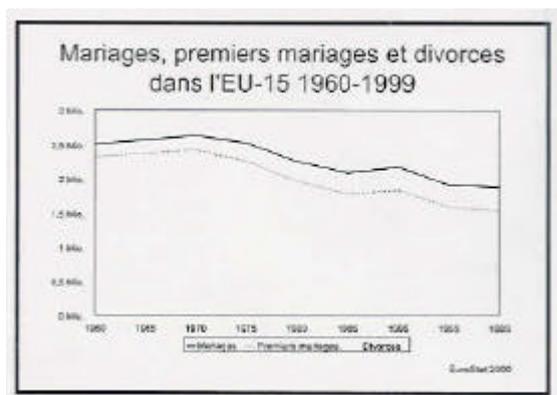
Après des années de baisse et avoir atteint un minimum en 1995 (1,42), l'indicateur conjoncturel de fécondité de l'Union européenne semble se stabiliser autour de 1,45 enfants par femme. Les niveaux les plus faibles de cet indicateur sont observés dans les pays méditerranéens, en Espagne (1,19), en Italie et en Grèce, tandis que les plus élevés sont ceux de l'Irlande (1,89), suivie de la France et de la Finlande. Dans l'espace économique européen seules l'Islande (1,99) et la Norvège (1,84) atteignent des taux aussi élevés ou davantage. Dans tous les cas, l'on se situe en dessous du seuil de renouvellement des générations.



b) Un taux de nuptialité en décroissance

Le taux brut de nuptialité n'a cessé de décroître depuis les années 1960 : d'une moyenne européenne de 8 mariages pour 1000 habitants en 1960 on est passé à 5,1 en 1999 (même chiffres pour l'EEE). Par ailleurs, en quarante ans on est passé d'une proportion d'un divorce pour 15 mariages à près d'un divorce pour 3 mariages. Le graphique ci-dessous illustre clairement cette tendance : 2,5 millions de mariages célébrés et 170 000 dissous en 1960 contre 1,9 millions célébrés et 700 000 dissous en 1999. Parallèlement, la part des remariages est sans cesse plus importante.

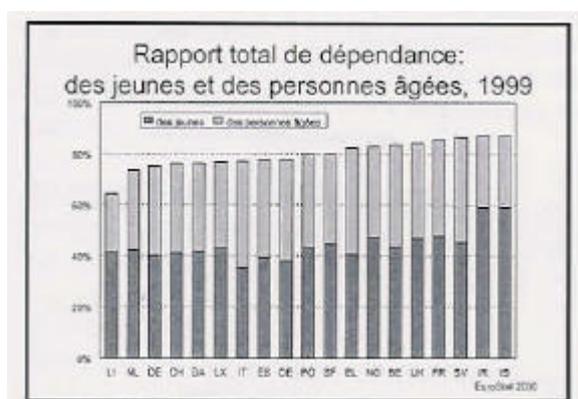
² Statistiques sociales européennes - Démographie. Eurostat, édition 2000.



L'âge moyen au premier mariage continue d'augmenter depuis trente ans. Le fléchissement de l'indicateur conjoncturel de primo-nuptialité est une tendance répandue dans l'ensemble de l'Union européenne, la vie conjugale ayant tendance à céder de plus en plus le pas au concubinage. La fréquence de cohabitation semble plus fermement ancrée dans les pays du Nord ainsi qu'en France et au Royaume-Uni, tandis qu'elle est beaucoup plus contenue dans les pays méditerranéens et en Irlande.

c) Un vieillissement de la population

Entre 1960 et 1999, la part des personnes âgées de plus de 60 ans dans la population européenne a progressé considérablement, passant de 16% à 21%. Sont en tête, l'Italie, la Grèce et l'Allemagne. Parallèlement, le rapport de dépendance des personnes âgées (part de la population de + 60 ans par rapport à la population de 20-59 ans) est passé de 29,4 en 1960 à 38,6 en 1999, ce qui ne manquera pas de poser des problèmes de prise en charge. Le graphique ci-dessous permet de comparer la proportion des jeunes et celles des personnes âgées par rapport à la population active (entre 20 et 59 ans). On constate que dans deux pays (l'Irlande et l'Islande), le rapport total de dépendance des jeunes et des personnes âgées est plus élevé en raison de la proportion très importante des jeunes (60%). En Allemagne, en Grèce et en Italie où ce rapport est dans la moyenne, la proportion des personnes âgées au sein de la population active est plus élevée que celles des jeunes.



3. La tranche d'âge des 0-6 ans

376 481775 enfants de moins de 6 ans vivaient dans un des pays de l'Union européenne en 2000, parmi lesquels **12 043504 enfants de moins de trois ans** dont **400 8483 enfants de moins de un an**.¹

Les comparaisons des politiques et des équipements dans le domaine de la petite enfance s'avèrent difficile en raison de l'extrême diversité des législations et des nomenclatures, du manque et de l'hétérogénéité des données chiffrées.

B. Quand le problème de la conciliation vie familiale / vie professionnelle est en émergence partout

1. Une politique qui relève du principe de subsidiarité

Certes, la famille n'est pas prise en compte dans les traités européens, où n'apparaît d'ailleurs aucune définition officielle de la famille.

En effet, l'Union européenne n'a pas de compétence dans le domaine des « *politiques familiales* », lesquelles sont de la compétence des Etats qui les définissent et les mettent en œuvre.

Dans la législation européenne actuelle, les premières dispositions prises en matière de libre circulation des travailleurs dans le règlement 1612/68 sur l'égalité des avantages fiscaux et sociaux entre nationaux et travailleurs migrants, et dans le règlement 1408/71 sur les droits d'accès à la sécurité sociale des actifs et de leur famille circulant à l'intérieur de la Communauté, les premières mesures concrètes (recommandations ou directives) s'intéressant de plus près à ce sujet ont commencé à être prises dans les années 1990 suite à l'impulsion donnée par la « *Communication sur les politiques familiales* » publiée par la Commission européenne en août 1989³.

Ce document souligne pour la première fois une meilleure prise en compte de la dimension familiale au niveau des politiques communautaires en accordant une attention particulière à la protection de l'enfant; une réconciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale par un partage équitable des responsabilités ; et un intérêt majeur pour certaines catégories de familles (notamment les familles monoparentales, les familles nombreuses et celles à faibles revenus). Les contenus de cette Communication ont été reprise en des termes plus politiques dans les conclusions du conseil des ministres en charge de la famille du 29 septembre 1989⁴ et ont abouti à la création en 1989 d'un Observatoire européen des politiques familiales nationales⁵ ayant pour tâche de suivre les tendances et l'évolution des politiques familiales dans les Etats membres.

¹ Information Bäverström J. Parlement européen.

³ COM (89) 363 final du 8.8.1989.

⁴ 89/C277/02, JOCE C 277 du 31.10.1989, p. 2-3.

⁵ L'Observatoire a produit un travail scientifique de référence, dans lequel nous avons trouvé des éléments d'informations très utiles.

Cependant, les directives s'intéressant à la famille et la touchant directement ont été le fruit d'une politique qui a gagné, avec le temps, une importance grandissante au niveau européen : celle menée dans la perspective de l'égalité des chances entre hommes et femmes, concrétisée par des mesures visant à la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

Un premier acquis, quoique modeste s'est traduit par l'approbation d'une directive du Conseil sur le congé parental en 1996⁶. Cette directive, rend compte de la nécessité de prendre des mesures au niveau communautaire pour mieux concilier les obligations professionnelles et familiales, mais aussi des difficultés pour y parvenir.

En 1999, dans la Communication intitulée « *Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale* ⁷ », la Commission européenne rappelle, dans l'objectif consacré à l'emploi, que la « *protection sociale doit contribuer à concilier la vie familiale et la vie professionnelle : l'aide aux familles et la possibilité de concilier la vie familiale et la vie professionnelle n'est pas seulement une question d'égalité des chances entre les femmes et les hommes, mais également un impératif économique dans le cadre des évolutions démographiques* ».

C'est dire que si l'Union européenne n'a pas de politique commune concernant la famille, il convient toutefois de souligner qu'elle accorde à cette dernière une importance évidente en raison de l'actualité à laquelle est confronté l'ensemble des citoyens de l'Union.

2. Des données sociologiques semblables dans tous les pays

a) Un taux d'activité des femmes en âge d'avoir des enfants en augmentation

La majorité des femmes occupent désormais un emploi, ainsi plus de 7 femmes sur 10 âgées de 25 à 49 ans des quinze pays de l'Union européenne sont en activité. C'est dans cette tranche d'âge que le taux d'activité a augmenté le plus, alors qu'il a tendance à diminuer aux âges extrêmes, suite à l'allongement de la scolarité et des départs anticipés en retraite. Cette proportion varie selon les pays, 8 femmes sur 10 dans les pays scandinaves, contre 6 sur 10 dans les pays méditerranéens. Bien que dans ces pays, la part du travail féminin a fortement augmenté et à tous les âges.

La France a un taux d'activité pour les femmes de 25 à 49 ans parmi les plus élevés des pays membres de l'Union européenne.

Le nombre de mères au foyer âgées de 25 à 59 ans représentait en 1997 encore un tiers des femmes de cette tranche d'âge dans l'Europe d'aujourd'hui. Celles qui avaient auparavant une activité professionnelle, ont en majorité abandonné leur dernier emploi afin de pouvoir s'occuper de l'éducation de leur enfant.

b) Une transformation des modes de composition des familles

L'on constate une tendance générale vers des comportements plus variés et complexes quant à la formation et à la dissolution des familles. Cependant des

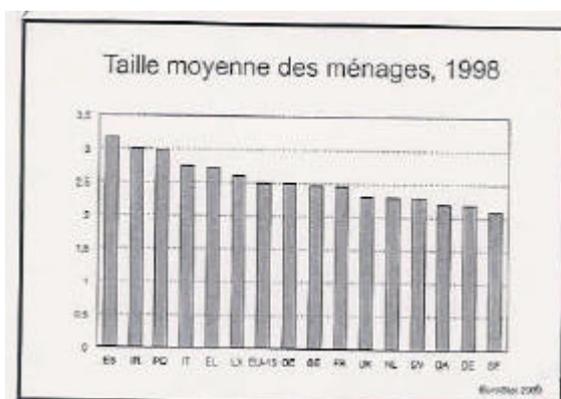
⁶ Directive 96/34/CE du 3 juin 1996, JOCE L145 du 19.6.1996 p.4-9.

⁷ COM(99) 347 final du 14.7.1999 p.10.

disparités importantes demeurent entre le Nord et le Sud de l'Union européenne plus traditionnel, auquel il faut rajouter l'Irlande.

c) Une pluralité de familles

Les types de famille qui encadrent ou pas des enfants ont changé et l'on trouve aujourd'hui une plus grande variété de formes de ménage. Plus nombreux, mais de plus petite taille (taille moyenne des ménages en 1998 : d'un minimum de 2,1 personnes en Finlande à un maximum de 3,1 personnes en Espagne, avec une moyenne de 2,5 personne pour l'ensemble de l'UE), les ménages monoparentaux ainsi que les ménages d'une seule personne se multiplient tandis que les ménages dits complexes, c'est à dire composés du noyau familial et d'autres personnes de générations différentes, sont en régression. Mais, il convient de préciser que ces nouvelles formes de famille ne constituent pas la majorité, même dans les pays où elles sont bien représentées. Encore une fois, la différence Nord-Sud est assez marquée, le Nord étant plus « ouvert » et ayant fréquemment intégré ces nouvelles situations sur le plan légal, bien que dans certains pays du sud, comme l'Espagne, des projets de loi en faveur des nouvelles formes de famille soient régulièrement à l'ordre du jour.



Le rapport sur la situation sociale de l'Union européenne en 2000 rappelle que la transformation des familles/ménages pourrait avoir pour conséquence d'affaiblir les réseaux familiaux de solidarité et de faire ainsi augmenter la demande de services sociaux (assistance sociale, garde d'enfants), notamment de la part des ménages dits « à risque ».

II. Des différences de conceptions entre les pays de l'Union au regard de l'accueil du jeune enfant⁸

« Pour avancer dans les dispositifs concrets existants au plan européen, il faut tout d'abord distinguer deux types de mesure : les congés parentaux, les services d'accueil des jeunes enfants. La combinaison de ces mesures, interdépendantes, repose sur des approches différentes du caring. Enfin comprendre les modes de prise en charge des

⁸ Le Haut Conseil à la Population et à la Famille a demandé à Claude Martin (Directeur de recherche au CNRS, Centre de recherche sur l'action politique en Europe, Directeur du laboratoire d'analyse des politiques sociales et sanitaires à l'École Nationale de la Santé Publique et Membre de l'Observatoire européen sur la situation sociale, la démographie et la famille) d'élaborer un rapport sur l'accueil des jeunes enfants en Europe : Quelles leçons pour le cas français, octobre 2002. Cette partie reprend sous forme d'extraits ce document à l'exception des sous-titres.

jeunes enfants impose de faire la distinction entre deux tranches d'âge, 0-3 ans et 3-6 ans, pour lesquelles la question de l'arrangement de soins se pose de façon différente ».

A. Quand les différences sont considérables entre les pays au regard des modes de garde

« On peut faire l'hypothèse avec Jenson et Sineau ⁹ que la proportion des services offerts par la collectivité pour accueillir les enfants en bas âge, avant l'entrée dans le système scolaire préélémentaire, est un élément central qui détermine en partie la décision des mères de rester ou non sur le marché de l'emploi après la naissance d'un enfant.

La prise en charge des enfants de moins de trois ans repose sur la combinaison de ressources formelles et informelles. On peut parler « d'arrangements mixtes » associant aide informelle (réseau familial et réseau social) et aide formelle (développement des services par les pouvoirs publics). ».

« La proportion d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans des services « publics de la petite enfance » varie beaucoup selon les pays : 23% en France ¹⁰, 33% en Suède, 30% en Belgique, 6% en Italie ¹¹ ».

« Le rapport de l'OCDE ¹², ouvrage le plus récent concernant le sujet de l'accueil des jeunes enfants, va dans le même sens, en insistant sur la situation des pays nordiques. D'après le rapport, le recours aux services formels, après la période de congé parental, n'est réellement significatif que dans les pays nordiques. Les recompositions du marché du travail et les effets de générations (des grands-mères souvent encore dans la vie active, développement significatif de l'activité des femmes entre 25 et 34 ans) tendent à remettre en cause les formes traditionnelles de soutien familial».

1. Des modèles divergents conduisant à une offre de services plus ou moins développée

« Jane Jenson et Mariette Sineau opposent deux modèles, le modèle suédois et le modèle italien.

*- **La Suède** a développé une politique très audacieuse dont l'objectif est de concilier vie familiale et vie professionnelle. Le gouvernement a mobilisé les moyens politiques et financiers afin de répondre aux besoins de garde des jeunes enfants des parents qui travaillent. Il a agi en développant les services de garde, d'une part, une politique de congé parental, d'autre part. La politique suédoise est d'ailleurs moins décrite comme une politique familiale que comme une « politique de l'enfance » et une « politique d'égalité des sexes ».*

*- **La Belgique et la France** sont à bien des égards proches de cette situation suédoise. Ces deux pays, qui admettent la légitimité de l'Etat à intervenir dans l'éducation des jeunes enfants, ont développé un dispositif assez complet en*

⁹ Jenson J. Sineau M. (sous la direction de) « Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise », Paris, LGDJ, 1998.

¹⁰ chiffres de 1998, actuellement cette proportion est de 24% en France.

¹¹ Leprince. F. ; « l'accueil des jeunes enfants en France, état des lieux et pistes d'amélioration », rapport réalisé à la demande du Haut Conseil de la Population et de la Famille, février 2003.

¹² OCDE « Petite enfance, grands défis » Education et structures d'accueil, 2001.

matière d'accueil de la petite enfance. Pourtant, ni l'un ni l'autre de ces pays n'a fait de l'accueil public des jeunes enfants l'axe prioritaire de sa politique familiale. Mais c'est surtout en matière de congé parental qu'apparaît la différence.

Le modèle italien est aux antipodes du modèle suédois. Plus qu'ailleurs, le soin aux jeunes enfants reste surtout une affaire de famille. Aujourd'hui, l'Italie continue de marquer sa différence en ne s'attachant que très modestement à augmenter le nombre de crèches. Les systèmes d'aide informelle (les grands-parents) sont sans doute les plus utilisés par les familles : c'est par la solidarité familiale plus que par l'Etat providence que se trouvent toujours résolus en Italie les problèmes de garde des jeunes enfants de parents actifs ».

2. Des politiques de services à relier aux modes de congés parentaux et aux caractéristiques de l'activité professionnelle

« Pour la tranche des 0-3 ans, la politique des services est étroitement liée aux modes de congés parentaux (voir plus loin tableau comparatif). On peut ainsi distinguer deux types d'approches :

- *Une politique visant à favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et allant dans le sens de l'égalité des chances défendue par la Commission européenne : C'est le cas **du Danemark et de la Suède** où les congés parentaux, comparativement bien rémunérés et d'une durée de 6 à 12 mois sont complétés par le développement de services d'accueil des jeunes enfants, sur la base d'une participation financière des parents proportionnelle à leurs revenus.*
- *Une politique centrée sur le choix parental qui vise à permettre aux parents de garder leur enfant le plus longtemps possible. C'est le cas de la **Finlande** et de la **Norvège** dont le dispositif de congé parental offre aux parents la possibilité de prendre soin de l'enfant jusqu'à ses 2 ou 3 ans.*

A la question du développement des services publics de garde des jeunes enfants, s'ajoute celle de la flexibilité de ces services. Une offre des services très étendue doit s'accompagner d'une offre de services flexibles, afin de répondre aux besoins de ceux qui sont contraints à des horaires atypiques, ou qui souhaiteraient des périodes d'ouverture plus longues.

Depuis les années 1980, le taux d'emploi des femmes a enregistré une progression très importante, progression largement placée sous le signe de la flexibilité. En 1996, le travail à temps partiel a représenté 32% de l'emploi féminin contre 5% seulement de l'emploi masculin¹³. Si la préférence affichée pour le temps partiel exprime souvent le désir d'augmenter le « temps familial », elle peut aussi dans certains cas induire des contraintes majeures, comme l'insuffisance ou le coût élevé des services publics ou privés de garde d'enfants. »

¹³ « Flexibilité et conciliation de la vie professionnelle et de la vie de famille : une nouvelle forme de précarité » Commission européenne, Comment les femmes et les hommes utilisent-ils leur temps ? Trois études européennes, emploi et affaires sociales, 1998.

B. Quand les politiques de congés parental émergent¹⁴

« Si l'on considère les quatre pays étudiés par Jane Jenson et Mariette Sineau (la France, la Suède, l'Italie et la Belgique), trois - la France, l'Italie et la Suède - ont institué un système de droit au congé parental garanti par la loi. La Suède a été le pays le plus précoce, créant dès 1974 les premiers congés parentaux, suivie par la France et l'Italie en 1977. La Belgique, quant à elle, a mis en œuvre plus tardivement, en 1985, le système d'interruption volontaire de carrière (IVC) ou « pause-carrière » qui en tient lieu, droit négociable dans le secteur privé, droit légal, bien que ne s'étendant pas à tous les services, ni aux postes de direction, dans le secteur public. La durée de ces congés est par ailleurs relativement variable selon les pays, et les conditions d'ouverture de droit à congé sont plus ou moins restrictives.

Le mode de rémunération est essentiel pour comprendre la conception de la politique menée. Deux modèles s'opposent : une rémunération forfaitaire ou une rémunération en pourcentage du salaire antérieur. Les congés **français et belges** appartiennent à la première catégorie, l'**Italie et la Suède** à la seconde, avec d'importantes différences entre les deux pays. En Italie il est de 30 % du salaire pendant 3 mois, alors qu'en Suède le montant du congé équivaut à 80 % du montant du salaire pendant un an.

Sauf en Italie, les congés peuvent être décrits comme flexibles dans la mesure où ils peuvent être pris à temps partiel. Le système suédois est en outre très flexible, puisqu'il permet aux parents de choisir de prendre le congé parental en un seul bloc ou en plusieurs séquences, sous la forme d'un congé plein temps ou à temps partiel.

C'est en Suède que le congé parental est le plus massivement utilisé. On estime qu'en 1989-90, près de la totalité des mères actives (98 %) ont pris un congé parental rémunéré. L'usage très répandu de ce congé a ainsi contribué à diminuer la demande de places en crèches. Dans les autres pays, le « succès » remporté par le congé parental est plus mitigé, mais il est partout principalement utilisé par les femmes. En France, l'APE a touché un nombre croissant de mères, souvent mal positionnées sur le marché du travail. En Belgique, l'utilisation du congé parental dans le cadre de l'IVC est aussi en augmentation sensible, et correspond dans près de 90 % des cas à une pratique féminine. En Italie, bien qu'il n'existe pas de statistiques globales, il semble que les congés parentaux soient peu utilisés.

Au Danemark, la demande de services de prise en charge de la petite enfance n'a pas augmenté du fait du congé parental généreux mis en œuvre en 1994 par les pouvoirs publics. Avant 3 ans, cette alternative à l'offre de services a provoqué une chute sensible de la demande. 80 000 parents ont eu recours à ce congé dès 1994 et 53 000 en 1995, sachant que 10% des parents ayant demandé un congé parental étaient des pères¹⁵.

Les pays doivent trouver le juste équilibre entre, d'une part donner aux parents les possibilités d'un véritable choix (grâce à un financement suffisant et à la protection de l'emploi), et de l'autre, des mesures permettant de faire en sorte que les hommes et les femmes restent équitablement attachés au marché du travail.

Les politiques prévoyant un congé parental bien rémunéré avec protection de l'emploi pendant un an environ, et garantie d'une place dans un établissement d'accueil pour jeune enfant sont plus efficaces que les dispositifs avec congés de longue durée mais mal payés. Ces dispositifs sont généralement utilisés par les femmes peu instruites,

¹⁴ Voir Annexes 5.1 et 5.3.

¹⁵ European Commission Network on Childcare « A review of services for young children in the European Union » European commission DG5, Equal opportunities unit, 1996.

exclues du marché du travail, ce qui ne fait que renforcer les préjugés sur le partage des tâches, les inégalités entre les classes sociales et les inégalités entre les femmes. »

C. Quand les modalités de prise en charge varient

« En Finlande, au Danemark et en Suède notamment, « l'accès aux services d'accueil des jeunes enfants est un droit inscrit dans la législation du pays et couvre une tranche d'âge bien plus large que celle de 3 à 6 ans :

*- **En Finlande**, les enfants de moins de 7 ans (âge de la scolarisation obligatoire) disposent du droit légal de bénéficier de services d'accueil financés sur fonds publics (droit au service en vigueur depuis 1990 pour les enfants de moins de 3 ans et depuis 1996 pour les enfants de 4 à 7 ans). » Les parents couvrent 15% des coûts avec un montant maximum, le reste étant subventionné par les impôts locaux et nationaux. Les familles à faible niveau de revenus n'ont rien à payer. Les heures de classes préscolaires sont gratuites. Les municipalités versent une allocation d'accueil privée à la garderie ou au centre d'accueil choisi par les parents.*

*- **Au Danemark** les municipalités sont contraintes par la loi de répondre à la demande parentale locale. En 1993, le Premier ministre de l'époque s'était d'ailleurs engagé à garantir une place dans un système public de prise en charge pour tous les enfants de 1 à 6 ans dès 1996, sachant que les parents enfants de moins d'un an pouvaient avoir recours au congé parental. Le gouvernement et les municipalités subventionnent le secteur privé et le secteur public. Pour les parents, les coûts varient entre 28 et 45% du coût réel des structures, en fonction des municipalités et en fonction des revenus des parents. Les parents peuvent aussi bénéficier de déductions fiscales.*

*- **En Suède**, une législation de 1995 garantit aux parents actifs le droit à une place dans le système publique de prise en charge pour tout enfant de 1 à 12 ans. Pour les moins d'un an, il existe également le système du congé parental rémunéré. La Suède propose ces services à tous les enfants entre 18 mois et 12 ans dont les parents travaillent ou étudient¹⁶. Il y a une nouvelle proposition du gouvernement afin d'étendre ce droit aux parents qui travaillent à temps partiel, sont au chômage ou en congé parental (accueil familial de jour). Les parents consacrent entre 2 et 20% de leurs revenus à l'accueil des enfants. Pour atténuer les disparités territoriales, u projet de loi prévoit des services gratuits pour tous les enfants à partir de 4 ans.*

*- A l'opposé, **au Royaume Uni** la politique n'était pas jusqu'à présent basée sur cette notion du droit universel à une place dans des services d'accueil de jeunes enfants. L'accès à des services publics est réservé aux familles à bas revenus, ou alors aux enfants jugés dans des situations « à risque ». De nombreuses familles à revenus modestes, qui n'ont pas les moyens de financer des services privés et gagnent cependant trop d'argent pour pouvoir bénéficier des services publics, se trouvent dans des situations difficiles. Les pouvoirs publics développent une politique de subvention pour permettre à ces familles de payer le coût des services privés. Des approches plus universelles se développent aujourd'hui au Royaume-Uni : depuis 1998 tous les enfants de 4 ans ont le droit à une séance session gratuite d'école maternelle (une demi-journée).*

¹⁶ Le nombre de places dans les *daghems* (centres d'accueil publics pour les 0-7 ans) est passé de 32 000 en 1975 à 313 000 en 1993.

Malgré la richesse de l'offre dans les pays scandinaves, les difficultés économiques des années 1990 ont incité les autorités locales à réduire leur soutien à ces services publics et les standards de qualité de leurs services.

Ce fut le cas en Suède, où le nombre d'enfants accueillis a eu tendance à augmenter en même temps que le nombre de professionnels impliqués dans des groupes diminuaient. Ou bien encore, l'amplitude horaire d'ouverture de ces centres a été réduite. Ainsi, par exemple, dans les centres accueillant des enfants d'âge scolaire après l'école, la taille des groupes est passé de 15-20 à près de 40 en quelques années. La contribution financière des parents a également augmenté. Cette réduction a déjà engendré un renforcement des inégalités.

Cette tendance est également repérable au Danemark, où la réduction de places dans les services publics a provoqué des difficultés d'accès à des parents au chômage, la priorité étant donnée aux parents actifs occupés. Commence également à se poser dans ces pays la question des horaires atypiques et de l'insuffisance de l'offre de garde à certaines périodes de la journée (le matin très tôt, en fin d'après-midi, le soir ou même la nuit). Le développement des emplois sur des horaires atypiques est un défi pour les années à venir. »

D. Les leçons des expériences européennes pour notre pays

« Si l'on compare le cas français à la lumière de l'ensemble des dispositifs européens de prise en charge de la petite enfance, il est clair que la France se situe dans le groupe de pays qui bénéficient d'un haut niveau d'offres. Aussi, si l'on souhaite tirer profit de la comparaison européenne pour suggérer des pistes de réforme en France, il faut partir de cette offre très diversifiée, des problèmes qu'elle pose et des pistes de solution que l'on peut identifier dans d'autres pays. Compte tenu des informations recueillies sur la prise en charge de la petite enfance en Europe, c'est plutôt vers les pays scandinaves que nous nous tournerons pour trouver des pistes de solution : Suède, Finlande, Danemark, principalement. »

Parmi les pistes de propositions, les principales sont les suivantes :

1. L'intérêt d'une gestion décentralisée

*« Les exemples scandinaves montrent que la **gestion très décentralisée** de ce secteur d'action publique est une bonne solution, car c'est une gestion de proximité qui satisfait aussi les attentes des usagers. (...) C'est à ce niveau que l'idée d'une gestion décentralisée peut encore évoluer en adoptant le système de la législation finlandaise de 1997 créant une obligation pour chaque municipalité de trouver une solution locale (quelle qu'elle soit, crèche, assistante maternelle, garde à domicile, etc.) pour toute demande d'un résident de la municipalité. Cette solution ne concerne donc pas que la question des crèches ».*

2. La nécessaire revalorisation des assistantes maternelles

Concernant les assistantes maternelles agréées : *« Les solutions renvoient ici, comme dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, à la valorisation de ces professions et à l'amélioration de leur statut, qui demeure aujourd'hui trop précaire et trop peu attractif. Des programmes de valorisation de cette fonction pourraient être promus en s'inspirant de ce qui existent dans d'autres pays. Enfin, concernant les*

assistantes maternelles, nous pouvons retrouver la proposition précédente sur le droit du résident d'avoir la garantie d'une place dans le dispositif municipal de prise en charge. »

3. Une meilleure professionnalisation pour la garde à domicile

Pour la **garde de l'enfant à domicile par un tiers** : *« Encore une fois, la réponse à ces problèmes réside dans la définition d'un statut d'aidant et aussi d'une définition d'un niveau de qualité de la prise en charge : une charte de qualité s'imposerait à minima ».*

4. Un congé parental pertinent dans les pays du Nord

Pour la **garde par l'un des parents** : *« On trouve clairement des solutions bien meilleures dans les pays d'Europe du Nord : un congé parental rémunéré indexé sur le dernier niveau de salaire (80% du dernier salaire pendant un an avec une diminution ou un forfait ensuite, par exemple). Ce système pourrait permettre d'inciter les hommes à adopter un tel système pour garantir une meilleure égalité homme-femme. Le principe des quotas d'utilisation pour les hommes d'une partie minimale du temps légal est une solution envisageable et déjà expérimentée en Europe du Nord, avec un succès mitigé».*

« Face à cet enjeu de la prise en charge des enfants, plusieurs scénarios sont donc possibles :

- On peut tout d'abord considérer que le choix d'un mode de prise en charge est une affaire purement privée et que les parents doivent se débrouiller pour trouver l'arrangement qui leur convient, sans intervention des pouvoirs publics (modèle libéral UK).

- Soit, on estime que la meilleure solution demeure le fait d'encourager les mères à s'occuper de leurs enfants avant l'âge de 3 ans en restant à domicile, avec la promotion de dispositifs de salaire maternel ou de prestations dites de « libre choix », ou de congés parentaux longs et mal rémunérés (comme en Allemagne ex-RFA ou en Autriche et peut-être prochainement en France).

- Soit, l'objectif est de permettre aux parents d'avoir véritablement un choix entre exercer un travail et s'occuper de son enfant de moins de 3 ans à domicile, en développant des dispositifs permettant l'une ou l'autre des solutions (des services publics étendus d'une part, des congés parentaux rémunérés, de l'autre) (comme en Finlande).

- Soit encore, on privilégie des réponses différentes selon l'âge de l'enfant : des congés parentaux bien rémunérés avant un an ou 15 mois, et la garantie d'une prise en charge dans des structures publiques au-delà (comme en Suède et au Danemark).»

« Face à ces différents scénarios, il est clair que la trajectoire française est à la croisée des chemins. »

CHAPITRE V

VERS LA PRESTATION D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

*Démocratie et rationalité convergeraient donc vers la même exigence :
l'invention de dispositifs qui suscitent, favorisent et nourrissent
la possibilité pour les citoyens de s'intéresser aux savoirs
qui prétendent contribuer à guider et à construire leur avenir
et qui obligent ces savoirs à s'exposer et à se mettre au risque dans leurs choix,
leur pertinence, les questions qu'ils privilégient, celles qu'ils négligent.*

Isabelle Stengers

L'état des lieux n'est pas sans mérite, au regard de la mission que nous a confiée le Ministre délégué à la Famille : animer, en amont de la Conférence annuelle de la Famille, dans une démarche de concertation approfondie avec l'ensemble des partenaires de la politique familiale, un groupe de réflexion pour établir le périmètre d'une nouvelle prestation : **la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)**, laquelle constitue un engagement majeur du Président de la République.

L'exercice en la matière est techniquement délicat tant les paramètres sont **multiples** et doivent tenir compte de réalités d'ordres différents. C'est ce que le groupe de réflexion que nous avons eu l'honneur de diriger a tenté de faire, dans l'affirmation d'une identité ouverte et non close.

Aussi, les auteurs du rapport, à la recherche de ce qui «**doit être** », ont apprécié, quelles que soient les considérations portées par les uns et les autres sous-jacentes à ce débat, d'avoir travaillé dans un esprit de dialogue et de confiance permettant échanges et enrichissement mutuel. Au moment où des choix vont être mis en perspective, ils veulent exprimer leurs remerciements à chacun d'entre eux, convaincus que les propositions formulées aussi bien au sein du groupe de travail que les contributions qu'ils nous ont envoyées ont été pour les auteurs du rapport particulièrement constructives¹. Nous nous en sommes largement inspirés et avons tenté de faire synthèse au regard des données qui nous ont été transmises, espérant ainsi à travers les scénarios décrits exprimer un «*nous* » collectif pour construire ce nouveau dispositif.

C'est dans cet esprit, au moment où nous nous devons répondre à la question - **quelle est la synthèse de ce qui est pertinent pour élaborer la prestation du jeune enfant**, que dans ce dernier chapitre nous distinguerons **le temps du partenariat du temps de la proposition**, persuadés que nous sommes qu'en matière de politique familiale comme en matière de retraite, il faut établir une distinction entre solution concrète et processus susceptible de construire une solution.

¹ Nous trouverons l'ensemble de ces contributions en annexe; de plus, l'ensemble des propositions a été synthétisé dans le paragraphe 2 intitulé « un partenariat ouvert » du I « Le temps du partenariat » de ce chapitre.

I. Le temps du partenariat

« Le moindre corps indépendant qui semble vouloir se former sans le concours de l'administration lui fait peur. Le plus petite association, quel qu'en soit l'objet, l'importune. En un mot, elle n'entend point que les citoyens s'ingèrent d'une quelconque manière dans l'examen de leur propre affaire »². Cette image décrite par Alexis de Tocqueville est largement en train de se modifier sous des vitesses diverses et sous l'effet des changements profonds de la société. En effet, si, pour élaborer de nouvelles réponses, **l'Etat demeure le gardien d'une solution de synthèse** entre les points de vue et les intérêts, l'enjeu est bien aujourd'hui de saisir **comment cette synthèse advient**, ou plus exactement si elle est menée unilatéralement ou à travers des processus d'écoute et de débat. C'est bien la deuxième option qui a été choisie et voulue par le gouvernement pour définir **le cadre d'une nouvelle politique d'accueil de l'enfant**, témoignant par là de sa volonté de mettre en place une démarche contractuelle et partenariale constructive.

A. Quand le groupe de travail trace les contours des difficultés de la politique actuelle

Comme nous l'avons souligné dans le bilan détaillé de l'existant (chapitres I, II, III), le groupe de réflexion a travaillé, dans un premier temps, sur l'élaboration du constat et en a analysé les conséquences. Nous voulons dans ce dernier chapitre en faire une synthèse la plus fidèle possible³.

1. Les constats qui s'imposent

a) Premier constat : l'intervention de nombreux acteurs

La politique d'accueil du jeune enfant se caractérise par l'intervention de nombreux partenaires :

- Les collectivités locales, avec les communes, qui, sans obligations légales financent à travers les crèches l'essentiel de la politique d'accueil de l'enfant, et les conseils généraux qui reconnaissent et contrôlent les équipements de services ;
- La branche famille de la Sécurité Sociale, par la voie des caisses d'allocations familiales et des caisses de mutualité sociale agricole et de certains régimes particuliers (EDF, GDF, RATP, SNCF), qui versent directement les prestations à leurs ressortissants pour leurs prestations légales et leur action sociale ;
- Le milieu associatif, en plein essor qui a contribué à la création de deux structures sur trois ;
- Les partenaires sociaux : des syndicats à l'entreprise ;
- L'Etat, tant au niveau de sa fiscalité qu'au niveau de celui de l'Education Nationale par le financement de l'école maternelle et par l'inspection des services académiques, par l'intermédiaire aussi des services de ville de la préfecture au travers du soutien des projets dits « familles », enfin par le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre la discrimination.

² Tocqueville A. de, L'Ancien Régime et la Révolution, Idées Gallimard, Paris, 1975.

³ Nous reporterons aux chapitres I, II, III pour un détail plus complet de ce constat.

Il en résulte :

- Parfois **un avantage de synergie** des partenaires : cette constatation est surtout réelle au niveau local, encore que chacun devra gérer une multiplicité d'objectifs ;
- Parfois, au contraire, cette multiplicité d'acteurs induit **une action disparate et complexe**, voire non harmonisée. C'est ainsi, par exemple, qu'au niveau local des projets qui pourraient être financés dans le cadre des fonds FIPE et AEI ne peuvent pas toujours se concrétiser. Par ailleurs, les politiques publiques au niveau national s'essaient à arbitrer des objectifs contradictoires ou mal mis en cohérence. Tel est le cas, pour partie, entre prestations familiales et réductions d'impôts en matière de redistribution. Ce peut être aussi le cas entre prestations légales et action sociale si elles ne sont pas mises en cohérence (base ressources non harmonisées des prestations comme l'APJE et les prestations de service : dans le premier cas est pris en compte le revenu net imposable, dans le second le revenu fiscal sans les déductions de 10-20%).

b) Deuxième constat : une situation actuelle éclatée aux cohérences incertaines

Nous ne reviendrons pas ici sur le bilan qui, dans le chapitre II⁴, retrace la multiplicité des objectifs poursuivis dans le cadre de notre politique familiale. Mais quelques observations sur certaines prestations mises en exergue au sein du groupe de travail méritent attention tant elles manifestent des incertitudes.

- **L'allocation pour jeune enfant (APJE)** fut conçue à l'origine comme une prestation universelle et versée jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Depuis 1996, l'APJE est totalement soumise à condition de ressources. De plus, la limite d'âge de 3 ans permet de penser que cette allocation vise bien à compenser pour partie les coûts liés à l'accueil et à la garde du jeune enfant. Pourtant, l'APJE n'est pas prise en compte dans le calcul de la prestation de service petite enfance versée par les CAF dans le cadre de l'accueil collectif alors qu'elle est cumulable avec le bénéfice de l'AFEAMA et de l'AGED.
- **La prestation de service petite enfance, pour l'accueil en structure collective**, est liée à la mise en œuvre d'un barème de participation familiale visant à limiter le taux d'effort des familles à 12% de leurs revenus lorsqu'elles n'ont qu'un enfant, à 10% pour les familles de deux enfants. Ce caractère d'« équité » est également assuré par les modalités particulières prévues en cas d'accès à temps partiel à la structure. La remarque précédente concernant le statut de l'APJE montre que ce taux d'effort peut être considéré comme plus faible (il peut même être négatif) pour les familles qui disposent par ailleurs de l'APJE dès lors qu'on affecte cette prestation au coût de la garde ou aux revenus disponibles. Cette prestation est donc « favorable » aux familles à revenus modestes ou très modestes⁵ dont la participation familiale est réduite et qui bénéficient par ailleurs de l'APJE.

⁴ Cf. Chapitre II, 2.2 « Une politique difficilement lisible ».

⁵ Leurs revenus sont en moyenne inférieurs de 30% à ceux des familles faisant accueillir l'enfant par une assistante maternelle.

- **L'aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA)** ne prend en compte que depuis peu le niveau de revenu des parents, mais cette différenciation en fonction des revenus reste cependant très modérée puisqu'il n'existe que trois montants différents de compléments en fonction de trois tranches de revenus. Il n'est donc pas illégitime d'estimer que l'AFEAMA demeure encore très largement forfaitaire.
Cet aspect forfaitaire de l'allocation et le caractère mensuel du montant du complément ont des conséquences très diverses en fonction des situations rencontrées selon que l'on a recours à une assistante maternelle à temps complet ou temps partiel.
- **L'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)**, a un montant qui correspond à un pourcentage des cotisations sociales dues dans le cadre de l'emploi à domicile. Ce pourcentage et la valeur plafond de l'allocation dépendent des revenus des familles, avec un seuil de modulation de 34 744 euros. Au dessous de ce seuil, la prise en charge d'une cotisation est à hauteur de 75% et au dessus à hauteur de 50%. Compte tenu du coût pour un particulier d'un accueil à domicile, les tranches de revenus inférieurs à 3 SMIC ne peuvent en fait accéder à ce mode de garde.
- **Le cumul des prestations et des réductions d'impôt** ne contribue pas à la lisibilité des aides de la collectivité ni à leur cohérence.

c) Troisième constat : la politique menacée par trois syndromes

Si l'examen de l'historique de certaines prestations, tel qu'il nous a été présenté par l'administration, témoigne du caractère heurté de certaines réformes qui ont manifesté des incertitudes, il manifeste aussi combien un **excès de réglementation**, une **mauvaise évaluation**, mais aussi une **absence de compréhension du vécu des familles**, ont eu des conséquences sur la politique d'accueil de l'enfant. C'est ce que nous nommons la **politique de la petite enfance menacée par trois syndromes**. Nous prendrons ici l'exemple de trois prestations : la PSAM, devenue AFEAMA, l'évolution de l'APE, et l'allocation de présence parentale. Ceux-ci permettent de comprendre que lorsque les choix sont hésitants, ils induisent des constructions politiques sédimentées qui, en avançant à petit pas, brique par brique en quelque sorte, ont un impact soit limité soit imprévu.

- **L'aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) d'abord**

C'est en 1980, dans le cadre de l'action sociale des CAF, qu'a été créée une prestation spéciale pour les assistantes maternelles (PSAM) pour compenser les cotisations des parents qui déclarent une assistante maternelle à l'URSSAF. La prestation, légalisée en 1991, a surtout conduit à prendre en charge les cotisations sous forme de tiers payant permettant à la famille de ne pas faire l'avance des frais. C'est à ce moment là que le nombre de bénéficiaires a commencé à substantiellement progresser. La création du complément AFEAMA en 1992 - augmenté de 50% en 1994 puis à nouveau en 2000 - couvrant une partie du salaire de l'assistante maternelle, a accentué la progression de cette prestation.

Trois éléments ont ainsi contribué à faire vraiment vivre cette prestation : la **prise en charge des cotisations sociales** évitant aux

familles de faire une avance de frais, **son augmentation**, en second lieu, et le fait qu'elle soit devenue **une prestation légale**, enfin. Mais il aura fallu douze ans pour qu'elle trouve sa vitesse de croisière et, à ce titre, on est en droit de se demander si au moment où a été conçu le contrat enfance, le législateur comme la convention d'objectifs de la CNAF n'aurait pas pu l'inclure comme signe manifeste d'un partenariat entre collectivités locales et caisses.

- **L'allocation parentale d'éducation (APE) ensuite**

Créée en 1985 pour les familles ayant trois enfants et plus, sous stricte condition d'activité antérieure, et d'un montant alors de 1000 Francs. Son augmentation substantielle en 1986 et la détente de la condition d'activité antérieure, puis l'extension de l'APE au rang 2, ont entraîné une très forte croissance de la prestation. En la matière aussi, il aura fallu **plus de dix ans** pour que cette prestation trouve sa vitesse de croisière.

- **L'allocation de présence parentale (APP), enfin**

Si la politique des six compléments d'allocation d'éducation spéciale présente une montée en charge extrêmement laborieuse en raison de sa complexité, l'allocation de présence parentale manifeste les mêmes difficultés. En effet, elle est aujourd'hui d'une part **d'un montant insuffisant**, d'autre part **limitée dans le temps**. Aussi, elle n'a pas atteint ses objectifs pour aider les parents ayant à charge un enfant handicapé ou gravement malade. Ceux-ci avaient été évalués avant la réforme grâce à une enquête effectuée dans les hôpitaux. Cette dernière faisait apparaître qu'elle devrait toucher 9 000 allocataires alors qu'elle est aujourd'hui servie à 2 000 allocataires environ.

A travers ces trois exemples, **trois syndromes** sont à éviter :

- Premier **syndrome** : celui **de l'excès de réglementation**. En effet, la première allocation de garde d'enfant fut entourée de conditions réglementaires si strictes que bien peu de familles purent en bénéficier.
- Deuxième **syndrome** : celui **d'absence de compréhension du vécu des familles** au quotidien. Ainsi, avec la prestation spécifique assistante maternelle (PSAM), les décideurs ne visionnèrent pas que l'avance des frais était réhibitoire pour les familles.
- Troisième **syndrome** : celui d'une **mauvaise évaluation**. La mise en place de l'allocation de présence parentale a mésestimé la demande des parents de véritables indemnités journalières. C'est l'ampleur du besoin au regard du handicap qui n'a pas été évalué à sa juste mesure. Il est pourtant manifeste.

En conséquence, sauf à encombrer le droit de mesures ponctuelles, toute politique ambitieuse d'accueil du jeune enfant devra s'efforcer de se **débarrasser de ces trois syndromes**, caractéristiques de ce qu'Alain Peyrefitte dénommait « *Le Mal français* ⁶ ».

⁶ Peyrefitte A., *Le mal français*, édition Plon, Paris, 1976.

c) Quatrième constat : Des coûts pour la collectivité et la famille qui ne sont pas toujours en convergence

Les trois approches⁷ étudiées en termes de rationalité des choix budgétaires, d'abord, de coût pour la collectivité, ensuite, de coût pour la famille, enfin, ont conduit à faire le constat suivant :

- Pour les familles

Pour un même revenu, les taux d'effort des familles indiquent une disparité certaine entre les différents modes d'accueil comme l'atteste les deux tableaux ci-joints, l'un avec prise en compte de l'APJE et l'autre hors APJE.

Taux d'effort (avec APJE)

	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	4 SMIC	5 SMIC
Crèche	-6,1%	-0,6%	7,9%	9,1%	9,2%
Assistante maternelle	11%	6,4%	9,1%	7,4%	5,9%
Employée à domicile	Impossible	25%	30,7%	23,4%	22,1%

Taux d'effort (sans APJE)

	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	4 SMIC	5 SMIC
Crèche	10,4%	9%	8,7%	9,1%	9,2%
Assistante maternelle	27,5%	14,7%	9,9%	7,4%	5,9%
Employée à domicile	Impossible	impossible	36,5%	23,4%	22,1%

En conséquence, aujourd'hui les niveaux d'aide varient en fonction du mode de garde. Ainsi, à côté des choix éducatifs, les parents intègrent le choix financier puisque, par exemple, pour des familles ayant des revenus **inférieurs à trois SMIC**, le choix est, d'une part, **impossible** entre crèche et emploi familial, d'autre part, **difficile** entre crèche et assistante maternelle, le différentiel étant conséquent.

⁷ Nous renvoyons bien évidemment pour analyse complète au chapitre III du présent rapport puisque nous avons pris le parti de faire le bilan détaillé de l'existant. Nous avons cependant cru nécessaire d'en faire synthèse au regard notamment des thèmes qui ont été particulièrement prégnants dans la réflexion du groupe de travail.

- Pour la collectivité publique, aux niveaux national et local

Répartition de l'effort public par mode d'accueil⁸

Modes d'accueil	Coût de la collectivité		Enfants de moins de 3 ans	
	Montants(M €)	%	Nombre	%
CRECHES	1724	14,5	203 000	8,9
CAF	600			
Collectivités locales	700			
APJE	374			
Réductions impôts	50			
ECOLES MATERNELLES	1510	12,7	256 000	11,3
Ecole	1070			
APJE	471			
ASSISTANTES MATERNELLES	2186	18,4	457 200	20,1
AFEAMA	1550			
APJE	466			
Réduction impôts	200			
EMPLOIS FAMILIAUX	161	1,4	32 000	1,4
AGED	61			
Réduction Impôts	100			
PARENTS	5896	49,6	1 130 000	49,8
APE	2900	24,4	556 000	24,5
APJE	816	6,9	400 000	17,6
Congé maternité	2180	18,3	174 000	7,7
dont : congé APJE	2130			
	53			
INDETERMINE	373	3,4	196 800	8,6
APJE	373			
A.S.E.	Non déterminé		30 000	1,3
TOTAL	11 876	100	2 273 000	100

⁸ Tableau transmis par Philippe Steck, Rapporteur ; est éliminé de ce bilan l'AVPF qui constitue néanmoins un vecteur d'aide à terme important.

Si l'APJE entre en ligne de compte dans tous les calculs des modes d'accueil, on constate :

- que, pour chaque mode de garde, la ventilation financière des masses qui y sont affectées correspond globalement à la répartition des enfants, à l'exception des crèches ;
- la **non-proportionnalité** entre le **coût** pour la collectivité (14.39%) et le pourcentage **d'enfants gardés** (8.9%) en ce qui concerne le **mode de garde collectif** : ceci s'explique sans doute par le coût plus important de ce mode d'accueil en raison de la qualification et de la rémunération du personnel qui y est employé ; ceci s'explique aussi par le plus faible apport des familles que dans les autres modes d'accueil du fait même du barème qui en facilite l'accès à faible revenu. Encore que ces éléments peuvent être pris en considération pour l'école maternelle, celle-ci étant gratuite. Or, pour celle-ci, ces observations ne conduisent pas aux mêmes résultats;
- la **proportionnalité** entre le **coût** pour la collectivité et le nombre d'enfants gardés, pour l'**école maternelle** (12.3% / 11.3%) ; pour les assistantes maternelles (19.6% / 20.1%), pour l'APE (24.4% / 24.5%) ;
- la **faiblesse des emplois familiaux** et sa **proportionnalité** entre coût pour la collectivité (1.4%) et nombre d'enfants gardés ;
- la **réimputation de l'AVPF** accroîtrait sans doute le poids que représente pour la collectivité le **coût de l'accueil par les parents**.

De plus, l'aide financière apportée par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales dans le cadre des contrats enfance, par l'intermédiaire de la prestation de services, est accordée **exclusivement dans le cadre d'une structure collective**. En effet, une commune ne reçoit pas aujourd'hui une prestation de service en appui d'un mode d'accueil individuel à domicile. Ce qui conduit à un partenariat ne permettant pas une vision d'ensemble des actions envisageables par un maire au profit de la population concernée. Or, dans le cadre de la politique familiale, un soutien accordé par la Caisse d'allocations familiales en matière d'accueil individuel (assistantes maternelles comprises) soulagerait les communes lorsque celles-ci veulent compléter la palette de l'offre disponible. Où l'on retrouve le débat entre prestation légale et prestation sociale, qui ne devrait pas être opposée au regard de l'efficacité des politiques.

En conséquence, les **contradictions apparaissent** puisque, à la question que se posent tous les maires aujourd'hui « **Dois-je construire autant de places de crèches qu'il y a d'enfants à garder ?** », aucun des 36 000 élus locaux ne peut y répondre positivement ; et à la question que se pose tout parent « **Le choix éducatif que je fais pour mes enfants sera-t-il déterminé par des facteurs financiers ?** », la plupart des parents répondent oui.

2. Les conséquences de ces données : une offre insuffisante

Si le système actuel français a ses mérites, il présente cependant des insuffisances.

a) Au regard de l'accueil à l'extérieur du foyer

L'accueil par une **assistante maternelle** connaît une **expansion** très sensible depuis plusieurs années et a d'ailleurs majoritairement absorbé le besoin d'accueil lié au ressaut démographique 2000/2001, mais est imparfait comme on l'a vu supra.

L'**accueil par un emploi familial a diminué** et ne permet plus l'utilisation de ce mode d'accueil pour des familles qui l'utilisaient auparavant.

Le taux d'effort pour les **crèches** demandé aux familles diminue avec le nombre d'enfants à charge, mais ne progresse pas dans le barème revenu à proprement parler. Les équipements sont encore très **diversement répartis sur le territoire**.

b) Au regard de l'accueil par l'un des parents

La prise en compte de la **progression du travail à temps partiel** est **insuffisante** (36% du travail féminin, 25% des bénéficiaires de l'APE). La plus forte proportion de femmes à temps partiel que de femmes bénéficiaires d'APE à taux partiel peut s'expliquer principalement par l'activité à temps partiel des femmes sans enfants ou avec un premier enfant

De même, la prise en compte de l'effort – en termes de perte de revenu – des **femmes à revenus modestes qui, ayant cessées depuis longtemps leur activité professionnelle**, est insuffisante (exemple : 1 SMIC – APJE : soit 915 € – 159 € = 756 €, soit 27 216 € sur 3 ans). On peut ainsi relever l'insuffisance de l'effort pour les femmes aux revenus moyens et modestes qui cessent leur activité professionnelle au premier enfant et qui ne perçoivent pas l'APE.

L'**insuffisance des dispositifs d'aide au retour à l'emploi** pour les bénéficiaires de l'APE actuelle et l'insuffisante articulation technique entre APE et congé parental sont également constatés marquant aussi les limites de l'existant.

c) Au regard de l'offre : la nécessité d'un soutien renforcé

Rapporté aux **4 315 000 enfants de moins de 6 ans**, on estime aujourd'hui qu'environ **19%** sont pris en charge par leur **parent** à temps plein ou à temps partiel recourant à l'APE, **16%** sont confiés à une **assistante maternelle**, **2%** à une **garde à domicile**. Enfin, en ce qui concerne l'accueil collectif, **2 406 500** enfants âgés de 2 ans à moins de 6 ans étaient **scolarisés** au titre de l'année 1999-2000⁹. **142 000** places étaient disponibles pour les enfants de moins de 3 ans dans les **crèches** et **71 500** en **halte garderie**, ces dernières accueillant les enfants jusqu'à l'âge de six ans. C'est dire que, par rapport à une offre en référence à

⁹ Source : Repères et références statistiques, DP&D édition, 2002.

deux types de modèles, on constate, d'une part, **un accueil à dominante individuelle conséquent**, d'autre part, **un accueil collectif où au bout du compte prédomine l'école maternelle** y compris pour les 2-3 ans puisque 720 000 enfants de 3 ans et 256 000 enfants âgés de 2 ans fréquentent l'école maternelle, tandis que **244 000 enfants sont accueillis en crèche** dont 203 000 à titre permanent. Il est à noter, aussi, de **fortes disparités territoriales**, comme nous l'avons indiqué dans l'analyse du chapitre 2.

C'est dire qu'alors que les besoins des familles augmentent et se complexifient ¹⁰dès le stade de la petite enfance, nous ne disposons pas d'une **solvabilisation de l'offre à la hauteur nécessaire** pour répondre aux besoins de la population. Ceci conduit d'une part, à une **insuffisance quantitative de places en crèches** (c'est ainsi que si, en 16 ans, 59 200 places en crèches ont été créées, celles-ci ne permettent pas d'absorber dans l'état actuel l'ensemble des besoins), d'autre part, à un manque criant d'assistantes maternelles, le rapport du plan établi par Claude Seibel mentionnant un **besoin de 450 000 assistantes maternelles** dans les dix ans à venir sur l'ensemble du territoire, avec des **répartitions géographiques très inégales** (la même observation est réelle aussi pour les crèches). Ces insuffisances traduisent aussi le constat que nous pouvons faire au sujet de l'ensemble des métiers liés à la petite enfance : **un manque de valorisation**.

Par ailleurs, un **certain nombre de concepts nouveaux** autour de la crèche émergent : multi-accueil, crèche-halte-garderie, crèche préventive. Ceux-ci **n'ont pas encore totalement trouvé la dimension souhaitable dans les politiques nationales**. Or, à l'aube du 21^{ème} siècle, tenter de répondre à l'accueil de l'enfant, n'est-ce pas, comme cela fut le cas dans les années soixante-dix, trouver autour de la crèche et de ses déclinaisons actuelles (parentale, familiale, collective), un «**nouveau savoir-faire** » pour un « **nouveau savoir-accueillir** ».

B. Quand le partenariat fut constructif

*« La qualité de nos savoirs, leur capacité à être à la hauteur de la réalité qu'ils concernent, doit avoir **un seul critère** : que soit activement intéressés tous ceux qui sont susceptibles de faire valoir une dimension de cette réalité, tous ceux qui peuvent contribuer à ce que les problèmes que nous posons à propos de « la » réalité prennent en compte les exigences multiples que nous impose cette réalité »¹¹. Aussi, pour de tenir compte de l'ensemble des données, les auteurs du rapport ont fait le choix systématique de travailler en **groupe plénier**, afin de ne pas masquer les oppositions qui pouvaient ou auraient pu naturellement apparaître. Toutefois, la réunion d'un sous-groupe sur l'offre a permis d'étayer la réflexion sur ce point.*

¹⁰ Leprince. F., L'accueil des jeunes enfants en France, rapport réalisé à la demande du Haut Conseil à la Population et à la Famille, janvier 2003.

¹¹ Stengers I., Sciences et Pouvoir, La démocratie face à la technoscience, Paris, éditions La Découverte, 2002.

1. Une réflexion en groupe plénier

Le groupe de travail¹², dont le secrétariat était assumé par la Direction de la Sécurité Sociale, et notamment par Laurent Habert, fut installé le 22 octobre dernier par Christian Jacob, Ministre délégué à la Famille. Il s'est réuni une dizaine de fois, exclusivement en groupe plénier. Il était composé de représentants de l'administration (Direction générale de l'action sociale et Délégation interministérielle à la famille) ; des représentants des organisations syndicales à la Caisse Nationale des Allocations familiales (CGT, CFDT, FO, SFTC, CFE-CGC) ; des représentants des travailleurs indépendants (UPA et UNAPL/CNPL) ; des représentants des employeurs ; des associations généralistes adhérant à l'UNAF (AFP, CSF, CNAFAL, Familles de France, AFC, Familles Rurales, UNAPEI, AMF, UNIOPSS, FEPEM, CNIDFF, MEDEF, CGPME), du milieu agricole représenté par la CCMSA. Enfin, des élus participaient au groupe de travail.

Sa réflexion s'est attachée à présenter une analyse de la situation de l'existant en matière d'accueil du jeune enfant et à mettre en perspective un ensemble de propositions destinées à améliorer les dispositifs actuels pour mieux répondre aux attentes des parents. Pour ce faire,

- Il a procédé à des **auditions** (en particulier la Directrice de la CNAF et ses représentants, le Directeur de la Sécurité Sociale, la Direction de la Sécurité Sociale sur la législation dans les départements d'outremer, le Ministère de Education Nationale, le Cabinet du Secrétaire d'Etat aux personnes handicapées, l'UNIOPSS et la FEPEM) qui ont ensuite donné lieu à des échanges de vues.
- Il a reçu des **documents de travail**, tels que l'analyse par la CNAF de cas types de taux d'effort des familles pour accueillir les jeunes enfants, les rapports établis à la demande du Haut Conseil à la Population et à la Famille : le rapport de Frédérique Leprince sur « *L'accueil des jeunes enfants en France : Etat des lieux et pistes d'amélioration* », le rapport Laurent Toulemon sur « *La fécondité en France depuis 25 ans* », le bilan du FIPE et de l'AEI et des éléments statistiques de l'Education Nationale.
- Il a été amené à **débattre sur des propositions** d'amélioration et de simplification de la politique actuelle des prestations familiales, en vue d'un schéma de réformes tendant à favoriser une politique de libre choix que ce soit des orientations envisageables destinées à faciliter pour les parents le libre choix en matière de modes d'accueil, qu'il s'agisse de l'accueil de l'enfant par un des parents, de l'accueil de l'enfant à son domicile ou de l'accueil de l'enfant à l'extérieur de son foyer.
- Plusieurs associations siégeant au sein du groupe de travail ont fait parvenir **leur contribution** à savoir l'ACEPP, l'AMF, la CCMSA, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CSF, les Familles de France, les Familles Rurales, la FEPEM, Femmes actives et foyer, l'UFAL, l'UNAF, l'UNIOPSS, qui sont toutes incluses dans ce document. Chacune d'entre elles a fait l'objet d'une attention particulière de la part des auteurs du rapport.

¹² Nous trouverons d'une part en annexe la composition du groupe de travail, et à la fin de ce document les remerciement que nous adressons à chacun d'entre eux.

2. Un partenariat ouvert

Les contributions ont été très **substantielles**, que ce soit à l'occasion des débats au cours des réunions de travail du groupe ou que ce soit à travers les contributions écrites que l'on trouvera in extenso en annexe du rapport. **Difficile de résumer les positionnements sans trahir la pensée** – au mot le mot parfois – de la réflexion de chacune et de chacun. Résumer est toujours appauvrir. Un autre risque, toujours présent, est de sélectionner les propositions que les auteurs du rapport ont fait leurs, de rationaliser le nécessaire travail de construction d'une réforme, et donc de masquer parfois les différences de sensibilité et de positionnement, voire de faire fi des oppositions, mesurées ou radicales. C'est donc avec modestie, humilité et demande d'indulgence que l'on s'essaiera à être ici le reflet le plus fidèle possible de positions convergentes ou divergentes.

a) Au niveau des débats

Des oppositions relatives aux enjeux de la politique de la famille et de l'accueil de l'enfant se sont naturellement manifestées au sein du groupe de travail. Elles sont inhérentes à ce débat et nous voulons les nommer tant, dans certains cas, le débat fut intensif : **accueil collectif/accueil individuel, mère active/mère inactive, bonne garde/mauvaise garde, politique nationale/politique locale, prestation légale/prestation sociale**. Cependant les auteurs du rapport ont saisi que si des modèles de pensée d'ordre différents voisinaient, chaque discours en se formulant pouvait trouver connexion avec une autre référence pourtant edificatrice dans certains cas d'une autre pensée. Où l'on retrouve comment une problématique neuve gagne en se formulant.

b) Au niveau des contributions

Néanmoins, à la lecture des documents transmis, **trois axes directeurs apparaissent**. D'abord, le débat autour de la prestation d'accueil du jeune enfant s'accompagne dans toutes les contributions d'une large réflexion sur **l'offre d'accueil** et ne se concentre pas uniquement sur la rationalisation du système des prestations légales. Ensuite, **la création d'une prestation d'accueil au jeune enfant est bien perçue** (sauf son rejet par certains qui privilégient absolument l'action publique sur l'offre), soit dans une voie d'universalité immédiate, soit dans une démarche progressive incluant un passage d'universalité par un socle de base qui a été largement choisi par une amélioration de l'allocation pour jeune enfant, et la clarification dans sa fonction. Enfin, **la politique des temps familiaux, professionnels, sociaux**, a été largement abordée que ce soit à travers la problématique générale de leur conciliation ou à travers des propositions afférentes au congé de maternité et au congé parental.

- En ce qui concerne la prestation d'accueil du jeune enfant

- La **priorité** à la création de cette prestation garantie d'universalité, **d'unicité, de lisibilité et de simplicité** apparaît le plus fortement dans le projet de la Fédération des familles rurales, mais qui prévoit – pour ce faire – par ailleurs des redéploiements très substantiels des aides existantes. Familles de France, tout en demandant une part de financement des conseils généraux et des collectivités locales, situe la prestation universelle au même niveau. La CFE-CGC voit dans la

prestation unique, le « scénario idéal », quitte à le tempérer aussitôt pour évoquer un schéma moins radical.

- L'UNAF, pour des raisons de **réalisme**, exclut après réflexion la création d'une prestation à hauteur du montant de l'actuelle APE. Elle est conduite de ce fait, comme la CFE-CGC, à distinguer un **socle de base et des compléments** pour l'accueil extérieur de l'enfant et pour l'accueil par un des parents. Le socle de base choisi est l'actuelle APJE, « déverrouillée » de sa condition de ressources et rendue universelle. Ceci amène l'UNAF à proposer un complément pour l'accueil collectif, un **complément pour l'accueil individuel et un complément de « libre choix »** des parents incluant la création d'une APE rang 1 maîtrisée dans sa dimension et ses effets possibles. C'est comme un écho à la CSF qui affiche d'emblée que la simplification ne doit pas s'effectuer au détriment des familles les plus défavorisées.
- La CFTC tient à affirmer que la prestation d'accueil ne doit **pas** être une **remise en cause de l'APE**. Femmes actives et foyer tient à affirmer que la prestation de libre choix est une solution au problème posé.
- Pour les compléments, la nécessité de l'**harmonisation des taux d'effort** pour faire garder le jeune enfant, revient souvent. C'est le cas pour l'ACEPP. La CSF le fixe à 10 %. L'UFAL à 8 % pour les familles modestes et à 10 % pour les autres. La modulation de l'aide en fonction du temps de garde est évoquée par l'ACEPP et l'UNAF notamment.
- La CGT est opposée à la prestation unique et rejette toute idée de création d'une APE de rang 1, estimant nécessaire une évaluation de l'APE existante. Elle plaide pour un **rééquilibrage des masses financières** existantes en faveur des équipements.
- La FEPEM prône l'**exonération des cotisations patronales** en cas d'accueil individuel, mais le paiement des cotisations salariales, par souci de responsabilisation des familles.

En résumé, l'idée de **création d'un socle de base autour de l'APJE**, vers l'aide unique, est assez dominante, avec l'amélioration de l'accueil immédiat par des compléments rationalisant l'existant. A cet égard la CMSA rappelle l'**exclusion de certaines catégories du droit à l'APE à taux partiel** (cadres au forfait notamment).

- En ce qui concerne les temps de la petite enfance

Ce thème a été très présents dans les débats et les contributions. La réflexion a été forte sur ce point. C'est un débat auquel tient tout particulièrement l'UNAF.

- Beaucoup de membres du groupe plaident pour un **allongement du congé de maternité** : deux semaines au moins pour l'UNAF, 16 à 20 semaines pour l'UFAL, 3 mois pour la CSF, 24 semaines pour la CGT, 6 mois au total pour la CFTC et l'ACEPP. Seule la CFE-CGC refuse tout allongement du congé de maternité.
- D'autres vont plus loin et, dépassant le dossier petite enfance, prônent une forme de « **chèque temps** » pour une durée plus longue. APE dans la limite de 16 ans pour la CFTC. On sent poindre l'influence du modèle nordique.
- L'UFAL plaide pour un **congé parental** d'un mois. L'ACEPP pour un congé parental plus long que l'enfance.

- **En ce qui concerne l'accompagnement de la nouvelle prestation et de la structuration de l'offre.**

Ces aspects ont beaucoup mobilisé le groupe de travail (qui a créé un sous-groupe en son sein). Les propositions multiples s'ordonnent autour de l'amélioration des prestations de service des CAF, de la pérennité de l'aide à l'investissement, de l'appui aux métiers petite enfance, de la modélisation de la création d'équipements, de l'appui à la formation pour le retour à l'emploi, de la meilleure coordination des acteurs.

- **L'amélioration des prestations de service** : l'écart existant entre les coûts des gestionnaires et les prix plafonds retenus pour leur calcul retient toute l'attention de l'UFAL et de l'UNIOPSS notamment, mais aussi de l'ACEPP. L'UNIOPSS plaide pour une action des régimes particuliers. Ceci étant posé, l'UNAF, pose le problème – latent – d'une éventuelle légalisation des prestations de service.
- **La pérennité de l'aide à l'investissement** est largement citée (ACEPP, CFE-CGC, CGT, UFAL, UNAF, UNIOPSS). La CFTC pointe la nécessité de la pérennité des contrats enfance.
- **Le manque de personnel**, les statuts, l'appui aux métiers sont aussi largement évoqués (ACEPP, CFE-CGC, CGT, UFAL). L'UNAF propose la création d'un fonds de modernisation de l'aide individuelle. Sur cet aspect du dossier le statut des assistantes maternelles est largement visé, mais aussi celui des emplois familiaux (FEPEM).
- **L'appui à la formation pour le retour à l'emploi** (après l'APE) est évoqué par la CFTC, la CGT, l'UNIOPSS.
- **La meilleure coordination des acteurs** est un point central souvent évoqué et ceci de manière parfois très innovante. Outre le rôle à développer des **commissions départementales de la petite enfance**, sont évoquées : la **création d'une agence publique de garde d'enfants** (UFAL) chargée – entre autres – d'un rôle de coordination, d'information et d'impulsion, l'ouverture des contrats enfance aux associations (UNIOPSS et ACEPP) ; une évolution de l'école maternelle sur la tranche d'âge 2.3 ans (UFAL et CSF) ; l'aide aux projets spécifiques locaux (UNIOPSS) ; la délégation à la CNAF d'une maîtrise d'ouvrage sur la politique de la petite enfance, avec maîtrise d'œuvre aux CAF (UNAF) ; l'implication des entreprises (CGT, UNIOPSS). Quant aux **projets collectifs** (voire au-delà), ils doivent être modélisés, avec une « ingénierie » rigoureuse, simplifiée et adaptée (UNIOPSS, ACEPP).

- **En guise de conclusion**

L'imposition de la nouvelle prestation pose une question de principe importante aux yeux de beaucoup. La CSF et Familles de France notamment y sont très opposées. Par contre il y a **consensus large sur la nécessité de ne pas opposer l'individuel et le collectif**, d'ouvrir les choix et de diversifier les services. La CSF plaide pour l'alternance entre l'individuel et le collectif. Le service public doit être flexible, relier la crèche et l'assistante maternelle, être l'intermédiaire entre la famille et la vie sociale. Les convictions sont fortes : « *L'enfant est toujours notre priorité, et il est la société de demain* » (femmes actives et foyer). « *Le temps de la petite enfance est la période la plus délicate pour l'articulation des temps familiaux et professionnels* » (CGT). Equité, accessibilité, qualité, sont trois mots clés cités par l'UNIOPSS.

II. Le temps des propositions

Au regard de l'état des lieux, d'une part, des contributions des participants au groupe de travail, d'autre part, le temps des propositions est forcément celui des choix. **La progression des besoins**, tant en termes quantitatifs que qualitatifs (par exemple la progression des naissances de rang 1, mais aussi celle du taux d'activité féminin pour ce type de familles et pour les familles de trois enfants et plus) **avive l'ambition. Les attentes des partenaires sociaux et familiaux**, qui sont fortes, conduisent à la même conclusion. **Les contraintes financières** des pouvoirs publics, **le souci de ne pas opérer** des redistributions et surtout **des anti-redistributions notoires**, sont des éléments de réalisme et d'équité à équilibrer. L'objectif d'une amélioration pertinente de l'accueil du jeune enfant tenant compte du choix des familles, la prise en compte de l'histoire de l'essai de neutralité de la politique familiale française en la matière, la conviction qu'une part de la politique définie au niveau local, amènent à une **ambition maîtrisée tout en demeurant forte**.

C'est en ce sens que, pour ce qui a trait à la prestation, on analysera **trois scénarii**, allant de l'amélioration a minima du système jusqu'à des hypothèses de voies vers une universalité certaine, en passant par un axe de prestation de base accompagnée de la création de deux compléments, l'un afférant à l'accueil extérieur de l'enfant, l'autre afférant à l'accueil par l'un des parents.

Le fait d'examiner plusieurs alternatives possibles répond à la lettre de mission du Ministre délégué à la Famille, nous demandant « *de proposer différents scénarios de simplification, assortis de leurs avantages et de leurs inconvénients respectifs* », de plus cela doit être aussi compris comme un souci de notre part de respecter l'expression de l'ensemble des acteurs qui ont participé à cette réflexion. Nous nous sommes efforcés de clarifier les possibles.

C'est dans le même esprit que nous pensons qu'il est utile et réaliste à la fois **d'accompagner les propositions sur la prestation de mesures** valorisant ces dernières, leur donnant une plus-value, signe de volonté d'une vision globale du dossier. Tant il est vrai que l'on ne peut dissocier une politique de solvabilisation d'une politique de l'offre. De plus, on ne s'étonnera donc pas que nous choisissons d'accompagner les propositions susvisées de **mesures de simplification et de modernisation du service public**. Trop de réformes restent en deçà de leur ambition faute d'avoir pensé à l'applicabilité et à la relation des familles aux différents acteurs du social.

Dans cette perspective, au-delà du dispositif technique et de son cadrage financier dans une prise en compte, selon les propres termes du Ministre, « *des fortes contraintes pesant sur les finances publiques*¹³ », les membres du groupe de réflexion comme les auteurs du rapport ont particulièrement débattu et noté que toute modification de politique de prestations doit être **accompagnée**: c'est, sans aucun doute, à cette condition qu'elle fera sens et bénéficiera « *d'une visée citoyenne et offrira des perspectives inscrites dans la durée*¹⁴ ».

¹³L'exercice est rendu d'autant plus difficile que les éventuels changements de comportements des familles ne sont pas toujours prévisibles ex-ante et ont donc des conséquences ex-post au regard de l'incontournable essai d'impact en termes financiers des mesures proposées.

¹⁴ Voir lettre de mission du Ministre délégué à la famille aux auteurs du rapport du 14 octobre 2002.

A. Les principes présidant à la politique d'accueil du jeune enfant

1. Principes présidant à la politique familiale

Le Premier Ministre, dans son discours devant le Conseil économique et social¹⁵, a tracé la route en soulignant « *qu'une politique familiale active* » doit « *garantir la vitalité de notre société* » grâce à « *de nouveaux actifs* » ; c'est pourquoi « *la réforme des retraites ira de pair avec un effort accru de la nation pour faciliter l'accueil de l'enfant* ».

Dans cette perspective, la politique familiale a pour vocation de :

- **Permettre aux parents d'avoir autant d'enfants qu'ils le souhaitent**, afin, d'une part, de conforter au sein de l'Europe notre situation démographique qui si elle est inédite est cependant fragile, d'autre part, de veiller à notre équilibre intergénérationnel ;
- **Prendre en compte la dimension familiale dans tous les âges de la vie**, aussi notamment bien dans le temps de la maternité et de la petite enfance, que dans celui de l'adolescence.
- **Respecter la diversité de situations des familles** et assurer au mieux leur intégration aussi bien pour elles-mêmes que pour leurs enfants. A ce titre comme le souligne le Haut Conseil de la Population et de la Famille, la politique familiale a, entre autres, un objectif d'équité en apportant « *un soutien spécifique aux familles qui connaissent des difficultés particulières et, notamment, tâcher de donner les mêmes chances aux enfants issus de milieux sociaux différents ou qu'ils vivent dans une petite commune isolée ou dans une grande agglomération.* ¹⁶ »
- **Mieux concilier vie familiale et vie professionnelle** en donnant aux couples la possibilité de toujours mieux articuler ces temps de vie tout en favorisant **l'égalité homme-femme** : comme le souligne Frédérique Leprince, dans cette optique, « *il s'agit d'une part de permettre aux femmes d'accéder à l'emploi* » ou de le retrouver dans de bonnes conditions, « *d'autre part de permettre aux pères de prendre davantage de responsabilité dans la sphère domestique et l'éducation de leurs enfants* ¹⁷ ».
- **Permettre aux enfants de bénéficier dès leur plus jeune âge de conditions optimales pour leur développement**, la garantie de la qualité des soins qui leur sont dispensés étant indispensable à leur épanouissement présent et à venir comme à celui de leurs parents.

¹⁵ Discours de Jean-Pierre Raffarin, Premier Ministre, devant le Conseil économique et social, 3 février 2003.

¹⁶ Avis du Haut Conseil de la Population et de la Famille sur La fécondité en France et l'accueil du jeune enfant, 3 février 2003.

¹⁷ Rapport de Frédérique Leprince, op . cit.

2. Objectifs de la prestation d'accueil du jeune enfant

C'est dans ce cadre, certes beaucoup plus global, que s'intègre la prestation d'accueil du jeune enfant dont les objectifs sont les suivants :

- **Garantir le libre choix du mode d'accueil**, puisque cette nouvelle prestation doit aider les familles à trouver et financer le mode de garde le plus adapté à leurs besoins.
- **Offrir la liberté de choix au regard du comportement d'activité professionnelle**, puisque cette prestation doit être accordée au parent qui travaille ou qui ne travaille pas, tout en évitant un phénomène de désincitation au travail. A cet effet, la nouvelle prestation doit aussi tenir compte dans sa future mise en place de son impact sur le taux d'activité et la croissance économique, et ce y compris dans une perspective européenne, puisque la stratégie européenne de l'emploi s'est donnée pour objectif de porter à 60% le taux d'activité des femmes au cours des dix prochaines années.
- **Simplifier l'existant**, en articulant les différentes formes d'intervention (allocations, remboursement ou allègement de charges, avantages fiscaux), voire en réduisant significativement le nombre de prestations. Dans cette optique, il convient de mettre en place une prestation simple, lisible, qui a pour effet de soutenir l'ensemble des familles dans leurs choix personnels tant au niveau familial que professionnel. A cet effet, la mise en cohérence des dispositifs actuels doit éviter que le regroupement de certaines prestations ne conduisent à des pertes pour certaines familles, tout en tenant compte du contexte financier actuel.

Ces objectifs devront tenir compte de la réalité financière puisque « *les différents scénarios que vous me présenterez devront à l'évidence tenir compte des fortes contraintes pesant sur la situation des finances publiques* ¹⁸ ».

B. Les scénarii envisageables pour la création d'une prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

Dans ce contexte, avec l'humilité de mise qui s'impose et avec l'espoir d'être parvenus à une synthèse au regard des propositions émises pour construire cette prestation, nous examinerons, trois grands types de scénarios :

Scénario 1 : la création d'une prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) tendant à harmoniser les aides existantes par rapport au mode d'accueil et de vie choisis par les parents .

Scénario 2 : la création d'une prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) à caractère universel avec un socle de base assorti de deux compléments, l'un pour le libre choix du mode d'accueil extérieur, l'autre pour le libre choix du mode d'accueil par un des deux parents.

Scénario 3 : la création d'une prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) tendant à réorganiser l'ensemble du dispositif actuel des prestations, d'une part autour de la tranche d'âge des 0-3 ans, d'autre part, autour de la naissance.

¹⁸ Lettre de mission.

1. Scénario 1 : La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) tendant à harmoniser les aides existantes au regard du mode d'accueil et de vie choisi par les parents

1.1. Les principes du scénario 1

Ce scénario, qui a pour ambition de compenser les faiblesses du système actuel ou à tout le moins de pallier certains inconvénients tenant à une insuffisante prise en compte du temps de garde et des taux d'efforts consentis en fonction du revenu, s'appuie sur deux des objectifs de la création d'une prestation d'accueil du jeune enfant :

- **Offrir la liberté de choix au regard du comportement d'activité professionnelle ;**
- **Garantir le libre choix du mode d'accueil.** A cet effet, il a pour vocation d'**assurer la neutralité du dispositif** d'aides au regard du choix effectué par les parents. Dans cette optique, il a pour vocation de permettre aux parents **dont les ressources financières sont modestes d'accéder au mode de garde de leur choix**, ce qui leur est impossible aujourd'hui en l'absence d'une aide d'un montant approprié.

1.2. Le mécanisme de base du scénario 1

Dans ce scénario, l'APJE est maintenue dans ses modalités actuelles. C'est principalement la politique liée à l'accueil de l'enfant à l'extérieur et, à un moindre degré au sein du foyer, qui est repensée. Il convient de distinguer ici l'accueil extérieur de l'accueil par l'un des deux parents.

- **En cas d'accueil extérieur**, ce scénario est ordonné autour de :
 - une **prestation unifiée** assurant une convergence, voire une **harmonisation**, des taux d'effort établis à partir du barème crèche, et améliorant en cela l' AFEAMA et l'AGED ;
 - une prise en charge **totale des cotisations sociales** ;
 - la mise en place d'un **chèque famille** (éventuel) libérateur vers les trois grands types d'accueil extérieur (crèches, assistantes maternelles, emplois familiaux).
- **En cas d'accueil par l'un des parents**, ce scénario est ordonné autour :
 - du **maintien de l'APE** et de son **extension** ;
 - de son amélioration en cas de travail à **temps partiel**.

a) Le dispositif de la PAJE à l'extérieur du foyer

Cette prestation « mode d'accueil » est destinée à assurer aux parents, une vraie conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en leur permettant d'opter pour le mode de garde de leur choix, **sans faire peser sur le choix éducatif un enjeu financier.**

L'objectif de cette prestation est de reposer sur des modalités de gestion simples, tout en assurant une neutralité financière entre les différents modes d'accueil ; il doit être conditionné au recours officiel à un mode de garde pour éviter le recours à des modes d'accueil non déclarés.

Cette prestation peut s'analyser selon **deux hypothèses** : soit la **création d'une prestation forfaitaire par enfant** d'un montant à définir et qui serait versée quelque soit le mode d'accueil choisi ; soit par la **création d'une prestation** visant à une **convergence du taux d'effort** des familles, vers la norme retenue dans le barème actuel des prestations de service crèches.

Première hypothèse : création d'une prestation forfaitaire

Il s'agit d'une prestation globale par enfant d'un montant mensuel à définir qui prend alors la forme d'une **aide forfaitaire** indépendante du mode de garde choisi et du revenu. Nous l'analyserons à travers deux modalités : Dans la première, la prestation solvabilise le seul accueil extérieur individuel, dans la seconde, la prestation solvabilise l'ensemble des modes d'accueil extérieurs.

▪ **Première modalité : une prestation forfaitaire en cas d'accueil extérieur individuel de l'enfant**

- La prestation est réalisée par la **fusion des aides apportées en cas d'accueil extérieur pour des modes de garde individuels** (assistante maternelle, emploi familial) et à ce titre elle fusionne les masses financières mobilisées pour ces deux modes de garde soit 2100 M € pour l'AFEAMA, 135 M € pour l'AGED et un montant de 292 M € pour les avantages fiscaux liés à ces modes de garde. Il est à noter que dans cette optique, les prestations de service crèches 485 M € et les réductions fiscales afférentes à ce type d'accueil sont exclues de ce dispositif ;
- Environ **656 000 familles sont concernées** ;
- L'aide forfaitaire pourrait être soit de 370 € par mois pour un enfant de 0 à 3 ans et de 185 € par mois pour un enfant de 3 à 6 ans en répartissant forfaitairement la masse financière précitée, entre tous les enfants dont les parents recourent à un mode d'accueil extérieur individuel. Pour les enfants âgés de moins de 3 ans, en cas de scolarisation la prestation pourrait être du même montant que pour les enfants âgés de 3 à 6 ans (185 €) ;
- Ce mécanisme ouvre la voie à la possibilité d'un **Chèque-Famille** ;

Cette hypothèse à coût constant a le mérite de la simplicité. Mais cet avantage n'en n'est pas tout à fait un puisque sa simplification excessive n'apparaît pas tout à fait équitable en ce qu'elle conduit à une redistribution non négligeable voire substantielle au détriment des familles bénéficiaires de l'AGED et des familles modestes percevant l'AFEAMA au taux global le plus élevé. Cette hypothèse pour les mêmes raisons ne permet pas de garder la simplicité de la prise en charge des cotisations, puisque celles-ci sont mobilisées pour donner la prestation forfaitaire à l'ensemble des familles.

▪ **Deuxième modalité : une prestation forfaitaire en cas d'accueil extérieur de l'enfant quelque soit le mode d'accueil choisi.**

- Cette prestation peut être réalisée par la fusion de l'AFEAMA, de l'AGED et prestations de service CAF. A ce titre elle fusionne les masses financières mobilisées pour ces trois modes d'accueil soit 2100 M € pour l'AFEAMA, 135 M € pour l'AGED, pour les prestations de service 485 M €, auxquels il convient d'ajouter un

- montant de l'ordre de 345 M € pour les avantages fiscaux liés à ces modes de garde soit un montant de 3065 M €;
- Cette fois, **860 000 familles sont concernées** ;
 - Paradoxalement, si la masse financière totale disponible est plus importante que dans la première hypothèse, l'extension du champ des familles bénéficiaires semble conduire, sous réserve d'expertise à un montant moyen sur la tranche des 0-6 ans inférieur à celui de la première hypothèse. C'est ainsi que le montant de la prestation serait d'environ 330 € par mois pour l'accueil d'un enfant de 0 à 3 ans et d'environ 165 € pour l'accueil d'un enfant de 3 à 6 ans. Pour les enfants âgés de moins de 3 ans, en cas de scolarisation la prestation pourrait être du même montant que pour les enfants âgés de 3 à 6 ans (165 €) ;
 - Cette modalité, là aussi permet d'explorer la voie d'un mécanisme **Chèque-Famille** qui dans ce cas aussi pourrait être remis à trois modes d'accueil différents (crèche, assistante maternelle, emploi familial).

Cette formule qui s'opère à coût constant, a le mérite de la simplicité mais elle présente l'inconvénient de renvoyer à la réorganisation des modalités de prestations de service CAF et remet donc en cause les modalités de financement actuelles non seulement des CAF mais aussi des collectivités locales. De plus, elle opère elle aussi des redistributions encore non négligeables. Elle ne permet pas d'explorer la voie d'une exonération des cotisations, ceci n'ayant aucun sens en cas d'accueil de l'enfant en crèche.

Deuxième hypothèse : création d'une prestation tenant compte du revenu, du temps de garde et visant à établir un taux de convergence par rapport au barème crèche

Dans cette seconde hypothèse, nous définirons d'abord le périmètre de la prestation elle-même et ensuite les mesures de simplification l'accompagnant.

Cette hypothèse s'inscrit dans le **choix de la neutralité**. Elle nécessite la définition d'un **un taux de convergence** établi par rapport à un coût de référence dit taux d'effort, de l'ordre de 12% puisque tel est celui établi pour les crèches. Ce dispositif qui se substitue à l'AFEAMA et à l'AGED, ne modifie pas le dispositif des prestations de service. Le périmètre financier existant est donc au total de 2 235 millions d'euros. **656 000 familles sont concernées.**

Trois barèmes peuvent être étudiés pour établir ce taux de convergence:

- **Barème 1 : définition d'un barème linéaire** visant à **établir un taux de convergence au regard de l'effort** des familles qui font garder leur(s) enfant(s) par une assistante maternelle ou un emploi familial. Le principe de cette modalité de calcul est le suivant : étendre le principe du barème retenu en matière d'accueil en crèche pour un enfant à charge. Pour ce qui a trait à l'accueil par une assistante maternelle, on vise un taux d'effort similaire à celui du barème crèche (12%). Pour ce qui a trait à l'accueil à domicile, on retient un taux d'effort plus conséquent pour ce mode d'accueil, allant vers 24%,

d'une part parce qu'il est plus coûteux¹⁹ et qu'il s'agit de laisser pour partie aux familles d'arbitrer ce choix, d'autre part en tenant compte que pour les familles bénéficiaires de l'AGED, ce sont bien souvent deux enfants qui sont accueillis.

Compte tenu de la disparité actuelle du taux d'effort, de l'impact des réductions d'impôt, de l'aide apportée par les collectivités locales pour les crèches, de l'ambiguïté du statut de l'APJE, l'exercice est non seulement difficile mais conduit aussi à des redistributions financières substantielles comme le montre le tableau ci-après, en prenant l'exemple de l'accueil par une assistante maternelle.

Niveau de revenu	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	4 SMIC	5 SMIC
Prise en charge des cotisations	247	247	247	247	247
Complément AFEAMA actuel	203	160	133	133	133
Taux d'effort actuel (sans APJE)	27.5%	14.7%	9.9%	7.4%	5.9%
Complément AFEAMA nécessaire pour égaliser le taux d'effort avec les crèches	362	265	214	45	23

Unité : €/ mois

C'est dans cette approche qu'a été aussi expertisée une formule de calcul linéaire ou le salaire net journalier pourrait être fixé dans la limite de 30 €. Dans ce cas, une participation de 0.6% du revenu mensuel est laissé à la famille par journée d'accueil correspondant à un taux d'effort de 12% à titre d'exemple pour l'emploi d'une assistante maternelle 20 journées par mois.

La redistribution financière conséquente effectuée conduit sans doute à une économie financière globale, à des pertes importantes sur les revenus aisés moyens aisés et à des changements de comportement à évaluer.

- **Barème 2:** définition d'un **barème plus souple**, en retenant un **pourcentage par tranche de revenus d'autant plus élevé que les ressources de la famille sont modestes**. Cette modalité de calcul conduit à un rapprochement non négligeable des taux d'effort, desserrant les contraintes des familles pour les revenus les plus modestes, limitant les pertes pour les revenus les plus aisés et rendant plus accessible l'accueil pour les emplois familiaux pour des revenus médians.

A titre d'exemple, le barème devant bien sûr être expertisé au regard du coût financier réel de la mesure²⁰ :

¹⁹ 1671€par mois en moyenne, contre 707 €par mois en moyenne pour une assistante maternelle.

²⁰ Le barème proposé ici est facilement maîtrisable compte tenu de l'enveloppe financière qui sera disponible par un aménagement des pourcentages proposés ici. Ces derniers permettent de visualiser le sens de la réforme.

- **en cas d'accueil par une assistante maternelle**, la prestation pourrait être égale à 40% du salaire pour 1 SMIC, 30% pour 2 SMIC, 20% pour 3 SMIC et 15% au delà. La variation du montant de l'aide est la suivante :

	Variation du montant de la prestation	Variation du montant du taux d'effort ²¹
1 SMIC	203 € → 283 €	27,5% → 18,7%
2 SMIC	160 € → 212 €	14,7% → 12 %
3 SMIC	133 € → 141 €	9,9% → 9,5%
4 SMIC	133 € → 106 €	7,4% → 8,1%
5 SMIC	133 € → 106 €	5,9% → 6,5%

- **en cas d'accueil par un emploi familial**, avec l'objectif d'ouvrir la possibilité de ce mode d'accueil au moins aux revenus moyens. La prestation pourrait être égale à 25% du salaire pour 2 SMIC, 17% pour 3 SMIC et 8% pour 4 SMIC, l'aide n'étant pas versée au delà compte tenu des réductions fiscales majorées à ce niveau en 2004²².

Toujours à titre d'exemple, la prestation serait alors d'un montant de 417 € pour deux SMIC (soit l'équivalent de la déduction fiscale pour les plus hauts revenus), de 281 € pour 3 SMIC et de 138 € pour 4 SMIC. L'évolution des taux d'effort (sans prise en compte de l'APJE, ni l'éventuelle démodulation de la prise en charge des cotisations sociales), est alors la suivante :

	Taux actuel	Taux après réforme
2 SMIC	60,2%	38,1%
3 SMIC	36,2%	26,3%
4 SMIC	23,4%	19,7%
5 SMIC	22,1%	19,4%

Dans cette épure de rapprochement des taux d'effort, avec encore une fois la possibilité au niveau des choix politiques de maîtriser le dispositif, y compris au niveau financier, il y a bien une redistribution intégrant une aide apportée aux familles non imposées ou faiblement imposées, ne bénéficiant pas ou peu de réductions fiscales actuelles.

- Enfin, dans un **barème 3**, il est tenu compte pour construire le barème non seulement du **revenu** mais aussi du **temps de garde** afin de ne pas rendre l'accueil pratiquement gratuit pour les accueils de courte durée. La prestation est fixée en pourcentage du salaire versé présumé refléter le temps de garde.

²¹ Au dessous de 4 SMIC, le taux d'effort est de facto beaucoup plus faible si l'on prend en compte la perception de l'APJE. Il est de 1,9% pour 1 SMIC, de 3,4% pour 2 SMIC et de 3,9% pour 3 SMIC. Il est à noter qu'avec cette modalité, à titre d'exemple concret si l'on tient compte de la perception de l'APJE le soutien de la collectivité serait au total au total de 442 €/mois pour 1 SMIC.

²² La réforme fiscale va faire diminuer le taux d'effort au niveau de 5 SMIC de 22,1% à 19,4%. Il est vrai qu'à ce niveau de revenu, la famille ne perçoit pas d'APJE.

A titre d'exemple²³, pour 2 SMIC et l'accueil par une assistante maternelle, le montant de la prestation est, en cas d'accueil à mi-temps, de : 707 € / 2 x 30% = 106 € (au lieu de 212 € pour l'accueil à temps plein). Le même raisonnement serait valable pour le complément d'AGED.

Deux mesures de simplifications accompagnent cette deuxième hypothèse: l'exonération des cotisations sociales et l'expertise d'un Chèque-Famille.

1° L'exonération des cotisations sociales

Le principe de l'exonération des cotisations sociales que ce soit pour le recours à une assistante maternelle ou pour un accueil à domicile serait donc affirmé. Cette mesure accompagne donc l'approche de proportionnalité visant à définir un taux d'effort dit « de convergence » en fonction du revenu et du temps d'accueil. Le montant de cette exonération s'élève actuellement à 1,3 milliards d'euros, dont 1,1 milliards d'euros au titre de l'AFEAMA et 135 millions d'euros au titre de l'AGED. Une telle exonération aurait le mérite de la **simplicité** :

- **Pour les familles** : elles n'auraient plus à se soucier que du paiement du salaire net et seraient totalement déchargées de la prise en charge de la partie «cotisations sociales ». Une telle exonération a l'avantage tant pour les assistantes maternelles que pour les emplois familiaux, de permettre l'absence d'avance de frais à ce niveau pour les familles.

- **Pour la collectivité** : si le coût de la mesure, sous réserve d'expertise, peut être estimé à 120 millions d'euros, ceci permettrait non seulement des allègements de gestion puisqu'une telle exonération permettrait de simplifier le circuit actuel de prise en charge des cotisations par les CAF à travers le mécanisme de tiers payant avec l'URSSAF qui aujourd'hui a des inconvénients notoires (complexité, relations administratives, papiers à flux tendus pour les familles, circuits différents pour l'AGED et l'AFEAMA, sorties non négligeables pour les familles du tiers payant et nécessite de payer les cotisations quand le retour des déclarations nominatives trimestrielles est effectué avec retard, lourdeur de gestion), mais aussi de passer pour les organismes débiteurs du principe actuel de prise en charge à celui de l'exonération. Et ceci au sens plein du mot²⁴.

Une telle exonération pourrait, au regard de ces effets structurants sur l'offre d'accueil, avoir des effets non négligeables : en effet comme on a pu le constater le dispositif actuel mis en place dans le cadre de l'AFEAMA et de l'AGED, a permis dans les deux cas de susciter au moins à moyen terme une émergence de l'offre. Dans le contexte actuel, où les besoins sont forts en ce domaine

²³ En cas d'accueil par une assistante maternelle, la prestation pourrait être égale à 40% du salaire pour 1 SMIC, 30% pour 2 SMIC, 20% pour 3 SMIC et 15% au delà.

²⁴ ce qui nécessiterait bien sur un recadrage budgétaire **neutre** entre la CNAF et l'Etat.

(prévision du Plan 450 000 assistantes maternelles nécessaires dans dix ans) cette observation est d'importance.

Il est à noter d'ailleurs, que lorsque ce mécanisme a été réduit dans son ampleur pour les emplois à domicile on a constaté un recul des bénéficiaires de l'AGED qui s'est sans doute traduit- au moins pour partie- par une progression de l'accueil non déclaré.

2° Enfin, toujours dans cette deuxième hypothèse, même si ses conditions techniques sont rendues plus difficiles, **l'expertise de la création d'un Chèque-Famille** n'est pas éludée.

b) Le dispositif de la PAJE au regard de la cessation temporaire d'activité professionnelle

Dans l'hypothèse où certain(e)s font le choix d'un retrait temporaire d'activité du marché du travail pour s'occuper de leur enfant, **une prestation d'accueil du jeune enfant** leur serait versée. Il s'agit de l'APE actuelle (493 €) qui dans ces conditions deviendrait le socle de base de cette nouvelle PAJE. En quelque sorte, seule sa dénomination changerait. Il est à noter que les analyses relatives à l'APE, comme nous l'avons indiqué dans le bilan de l'existant sont en l'état contradictoires : en positif elle est sans nul doute actuellement la prestation petite enfance la plus redistributive en fonction des revenus comme le notent Valérie Albouy et Nicole Roth dans leur rapport au Haut Conseil de la Population et de la Famille, en négatif elle peut être un piège à l'inactivité de longue durée.

Pour tenir compte de ces observations, cette prestation peut aussi être améliorée à deux niveaux :

- **En cas d'arrêt d'activité professionnelle à temps plein**, il conviendrait sans doute, dans une situation où environ seulement 60% des bénéficiaires de l'APE sont en congé parental, de mieux articuler ce dernier avec la prestation et de mieux lier les deux dispositifs, par des mécanismes de **souplesse** en cas de retour à l'emploi plus rapide que prévu, garantissant une bonne reprise de carrière professionnelle.
- Par ailleurs, une **APE de rang 1 limité dans sa durée** pourrait être créée.

Dans une **première hypothèse**, la prestation ne serait versée que sous condition d'activité antérieure stricte (2 ans dans les 2 ans précédant la naissance), pour une durée limitée (1 an) et à un montant plus substantiel que l'APJE (159 € par mois) mais notoirement inférieur au montant de l'APE (493 € par mois) : soit **350 € par mois**. Là aussi, si le socle de base est universel la prestation est constituée du montant de ce dernier (159 € par mois) majoré de 191 €.

Dans une **seconde hypothèse**, la prestation fixée au même niveau que l'APE actuelle, ne serait versée, **après le congé de maternité, que jusqu'au 1^{er} anniversaire de l'enfant**. Sachant que l'effet d'aubaine de la mesure concerne environ 50 000 familles, le coût sans effet de champ, serait voisin de 115 millions d'euros dans la première hypothèse et de 140 millions d'euros dans la seconde.

L'avantage de la mesure est de parachever la réforme de l'APE ; de toucher des familles modestes, au regard des caractéristiques des bénéficiaires de l'APE bien cernées par le rapport de Valérie Albouy et de Nicole Roth au Haut Conseil de la Population et de la Famille.

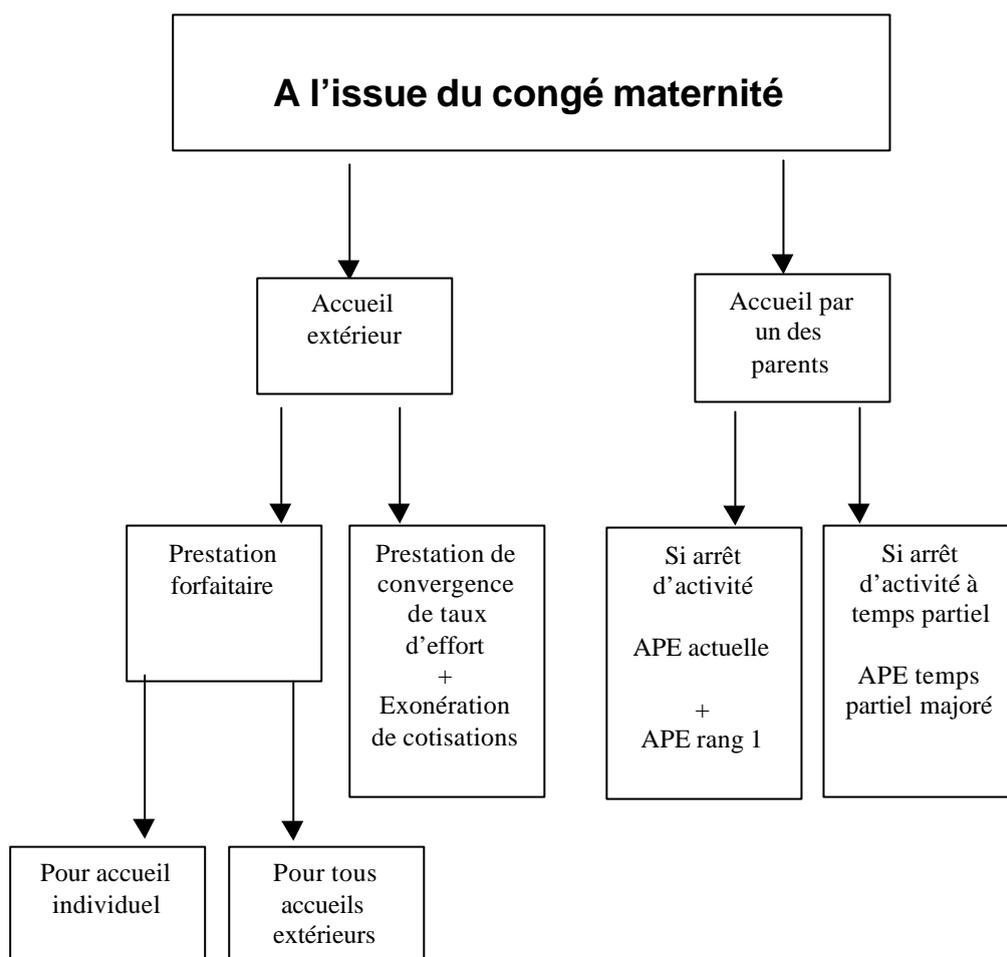
L'inconvénient résiderait dans un effet de champ éventuellement non expertisé.

- **En cas d'arrêt d'activité professionnelle à temps partiel**, cette prestation pourrait être **majorée** au regard de celle-ci. On disposerait alors d'une **PAJE à taux partiel** dont le montant pourrait être relevé de 20% par rapport à l'APE à taux partiel actuel et serait ainsi fixé à 392 € si l'activité est inférieure à 50% et à 295 € si l'activité est inférieure à 80% et supérieure à 50% sachant que la prestation à taux plein serait de 493 €. Une majoration de 10% pour 140 000 familles aurait un coût voisin de 50 millions d'euros. Ce serait de toute évidence, mieux tenir compte de la progression du taux d'activité féminin à temps plein. Mais une formule de taux unique en cas d'activité à temps partiel peut être plus simple en prenant par exemple un critère d'arrêt d'activité d'un tiers. Dans ce cas, on peut envisager un redéploiement à coût nul ou très faible, à expertiser. Mais de toute évidence, l'APE à taux partiel mérite éclaircissement de la réglementation en vigueur pour des catégories de population désormais importantes- comme les cadres au forfait- ou plus marginales certes - mais injustes - pigistes et certains métiers agricoles.

Le barème de l'APE taux partiel

	Système existant	Majoration de 10%	Majoration de 20%	Fusion des taux	
Activité égale au plus à 50%	326,13 €	358,74 €	391,36 €	Activité égale au plus à 66%	290 €
Activité réduite entre 50 et 80%	246,63 €	271,96 €	295,96 €		

Cette prestation d'accueil du jeune enfant à temps partiel devrait être **cumulable avec** un pourcentage à déterminer avec **la prestation mode d'accueil** dans la mesure où une activité à temps partiel peut nécessiter un mode d'accueil extérieur. Dans ce cas là, les modalités définies plus haut pour la mise en place de la prestation accueil du jeune enfant concernant la politique des modes d'accueil serait applicables .



1.3.Conclusion : avantages et inconvénients du scénario 1

De façon générale, ce premier type de scénario, en donnant la priorité aux modes d'accueil –préoccupation majeure des familles- a l'avantage de répondre pratiquement à leurs **besoins les plus prégnants des familles** au regard d'une politique de libre choix. Il permet en conséquence de « *garantir le libre choix du mode de garde comme celui du comportement d'activité* » répondant ainsi à deux des objectifs majeurs de la mise en place de cette prestation.

En cas d'accueil extérieur, si des aspects non négligeables de **simplification du dispositif** existant sont présents répondant ainsi au troisième objectif « *simplifier et mieux articuler différentes formes d'intervention, allocations, remboursement ou allègement de charges* », seule la troisième hypothèse de convergence du taux d'effort avec la définition d'un barème permet de répondre véritablement à l'objectif de meilleur équité et ainsi de ne plus varier l'aide « *sans véritable cohérence selon les revenus et selon les modes de garde* ».

En cas d'accueil par un des parents, l'effort est mis sur une meilleure prise en compte du développement du travail à temps partiel et la création d'une APE de rang 1 à conditions maîtrisées pour ne pas conduire à une désincitation vis à vis de l'exercice d'une activité professionnelle.

Par contre, ce dispositif **ne présente pas de socle universel**, l'universalité du dispositif provenant ici de la neutralité des choix qui peuvent être désormais effectués avec des contraintes desserrées. C'est la raison pour laquelle, il est plausible et souhaitable d'étudier un deuxième grand scénario de la prestation d'accueil du jeune enfant orienté autour d'un socle de base et de deux compléments.

2. Scénario 2 : La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) à caractère universel assortie de deux compléments

2.1. Les principes du scénario 2

Ce scénario a comme le précédent pour objectif de pallier les faiblesses du système actuel. Il a pour vocation de s'appuyer sur les trois objectifs de la création de la prestation d'accueil du jeune enfant : **Garantir le libre choix du mode d'accueil ; Offrir la liberté de choix au regard du comportement d'activité professionnelle ; Simplifier l'existant.**

A la différence du scénario 1, il s'appuie sur la prestation Petite-Enfance actuellement la plus universelle à savoir l'APJE.

2.2. Le mécanisme du scénario 2

Le mécanisme de la nouvelle allocation s'ordonne ici autour d'une prestation à deux étages : une prestation avec un **socle de base articulé autour de l'amélioration de l'APJE, assorti de deux compléments. D'une part, un complément « libre choix mode d'accueil »** destiné à assurer aux parents, une vraie conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en leur permettant d'opter pour le mode de garde de leur choix. D'autre part **une prestation complémentaire « libre choix activité professionnelle »** remplaçant l'APE et offrant au parent la possibilité de se retirer temporairement du marché du travail pour s'occuper de son enfant.

Le périmètre de cette allocation s'ordonne autour des prestations actuelles suivantes : APJE longue et courte, AFEAMA, AGED, APE.

Nous examinerons successivement le mécanisme du socle de base au point 2.3 et celui des compléments ou prestations complémentaires au point 2.4.

2.3 Le mécanisme du socle de base

a) Son périmètre

La PAJE, construite à partir de l'APJE actuelle (159 €), serait versée à toutes les familles ayant un enfant de 0 à 3 ans, sous réserve le cas échéant qu'ils ne soient pas scolarisés, cas pour lequel elle serait versée à mi taux²⁵. Le périmètre financier de cette allocation s'élève à 2 870 millions d'euros, se décomposant en 1 900 Millions d'euros pour l'APJE longue, 560 Millions d'euros pour l'APJE courte post natale et 410 millions d'euros pour l'APJE prénatale. Le principe de sa fiscalisation au sein du groupe de travail pose d'évidence des problèmes de doctrine.

²⁵ Cette disposition renvoie à des mécanismes pertinents d'information des organismes débiteurs de la prestation à expertiser.

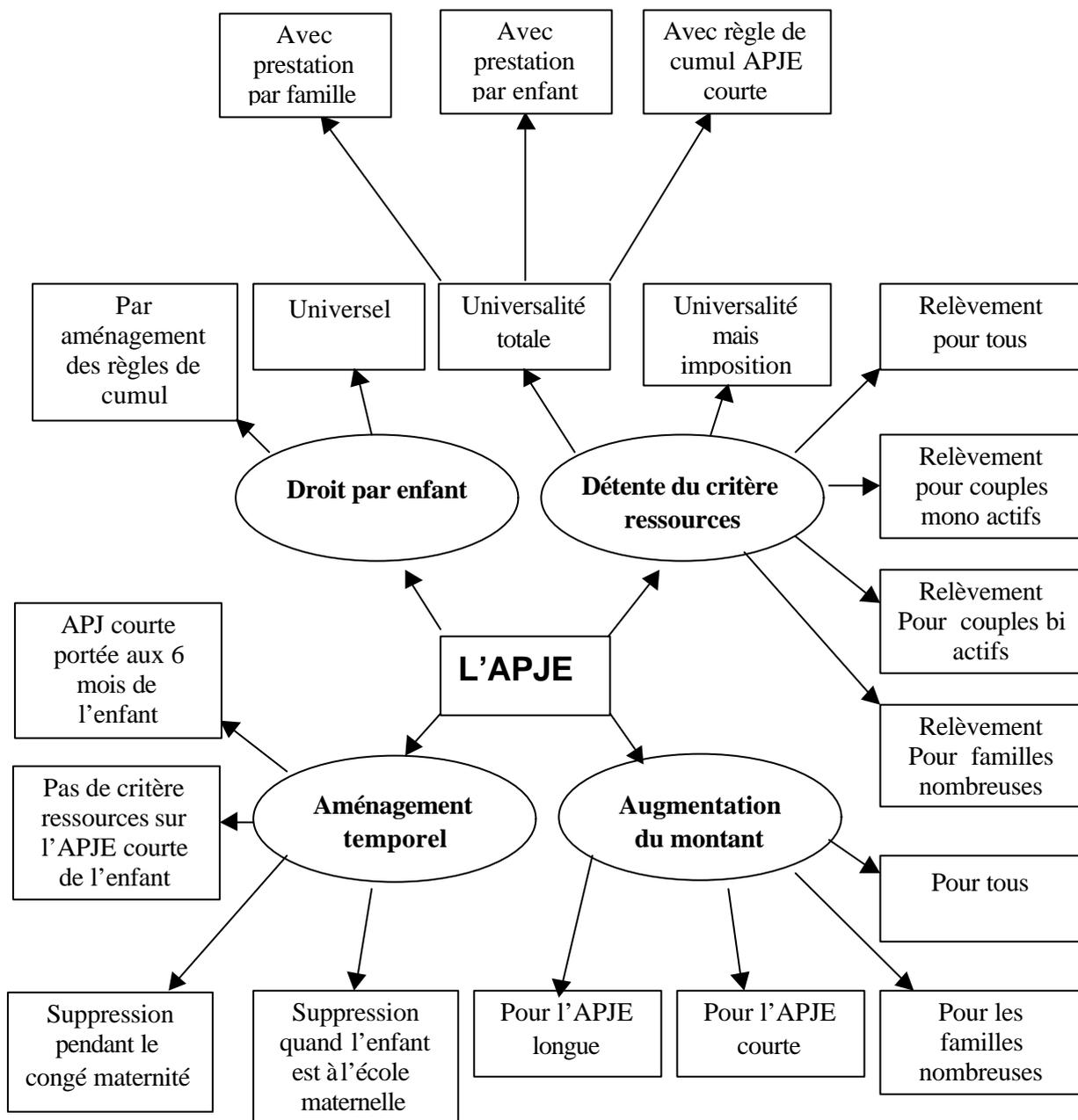
Le socle de base pour construire cette nouvelle prestation s'établit à partir de l'APJE actuelle pour les raisons suivantes :

- Parce que c'est la prestation **versée actuellement au plus grand nombre de familles** directement ou non (1 413 000 familles au 31 décembre 2001 selon les statistiques de la CNAF, 1 519 000 familles si l'on passe par les masses financières estimées pour 2002 par la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale).
- Parce que quasiment **tous les modes d'accueil sont solvabilisés pour partie par cette prestation** : Accueil en crèche, accueil à l'école maternelle, accueil par une assistante maternelle, accueil par la mère en congé maternité, par un parent inactif de longue durée ne pouvant prétendre à l'APE, accueil indéterminé par les grand-parents, voisinage.
- Parce que **sa fonction doit être clarifiée** : si la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale ne la classe pas dans les comptes de la CNAF dans la catégorie des allocations pour garde d'enfant, on se doit de noter que la Cour des comptes quand à elle qu'il y a lieu de la retenir pour calculer le taux d'effort pour les différents modes de garde pour l'accueil du jeune enfant.
- Parce qu'elle n'est pas cumulable avec l'APE, prestation «évidente d'accueil qui en tendancier depuis 1987, notamment et surtout 1994, à tendance à la recouvrir.

b) Son ordonnancement

A partir de ce mécanisme, plusieurs combinaisons peuvent être envisagées pour accéder à une prestation universelle. Si elles n'ont pas lieu d'être toutes retenues, les améliorations possibles élaborées à partir de l'allocation actuelle dite APJE longue et courte, avant analyse détaillée et expertisée tant dans leurs coûts financiers que dans leurs effets redistributifs méritent d'être visionnées à travers le graphique ci-après pour deux raisons : d'abord parce que celui-ci témoigne de la complexité des choix, et ce faisant ensuite permet de mieux les ordonner pour plus de lisibilité.

Tableau d'ordonnement du socle de base²⁶



²⁶ **Guide de lecture** : On s'est efforcé ici de tracer quatre chemins d'amélioration possible de l'APJE.

Premier chemin : la détente de la condition de ressources soit par sa suppression totale soit par une suppression amodiée par l'imposition; une autre détente plus ciblée vise notamment l'APJE courte ou les couples mono-actifs.

Deuxième chemin : c'est celui de la majoration du montant de la prestation notamment pour les familles nombreuses ;

Troisième chemin : c'est celui de l'approche d'une substitution d'un droit de l'enfant par rapport au droit existant par famille ;

Quatrième chemin : c'est celui d'un aménagement dans le temps des 0-3 ans du dispositif existant.

Cet ordonnancement nous conduit à examiner deux hypothèses : d'abord celle d'une allocation universelle totale ou quasi totale et celle d'une allocation modulée à un niveau moins sélectif que l'existant.

- Première Hypothèse : Un socle de base autour d'une prestation universelle totale ou quasi totale

- **Une prestation universelle en levant totalement la condition de ressources.** Cette mesure concernerait environ **450 000 familles** pour un coût brut s'établissant à environ 860 Millions d'euros sous réserve d'expertise finale²⁷.

Le coût de cette universalité pourrait être modulé par l'imposition stricto sensu de l'allocation de base répondant à un objectif d'équité (240 Millions d'euros). L'inconvénient d'une telle imposition pose un certain nombre de problèmes substantiels : de principe tout d'abord, les prestations familiales n'étant pas imposables ; de créer un précédent ensuite et d'avoir la tentation de soumettre la prestation à la CSG ; de redistribution en troisième lieu puisque les familles situées entre les seuils d'imposition et les seuils d'exclusion actuels seraient perdantes. Par ailleurs, il convient de noter que l'effet de l'imposition se produit en décalage annuel ; enfin la structure financière du Fonds national des prestations familiales serait modifiée sauf retour de recettes pour la CNAF, le gain d'imposition étant enregistré sur le budget de l'Etat..

- **Une prestation universelle en attribuant la prestation à chaque enfant de moins de 3 ans.** Cette deuxième hypothèse a le mérite du concept, mais a une portée d'universalisation plus restreinte. Ce serait verser autant d'APJE qu'il y a d'enfants à charge de moins de trois ans. On passe ici **du concept famille au concept d'enfant bénéficiaire. Ce serait ici l'enfant qui fait universalité.** Les familles bénéficiaires de l'APJE auraient 1 671 000 enfants à charge. Le coût de la mesure peut être évalué à 200 millions d'euros sous réserve d'expertise (compte tenu du fait qu'il existe déjà une possibilité de cumul entre APJE courte et APJE longue). Cette deuxième hypothèse paraît plus pertinente que la première.²⁸

- Deuxième Hypothèse : Une prestation d'accueil du jeune enfant modulée à un niveau moins sélectif que l'APJE actuelle

- **En fonction de la situation de la famille**

Dans cette hypothèse, il s'agit de verser la prestation par famille comme c'est le cas actuellement mais en la majorant (200 €) lorsque la famille a au moins trois enfants à charge. Cette mesure toucherait 25% des familles (soit 384 000) pour un coût de 160 Millions d'euros.

Par ailleurs, la prestation mériterait d'être majorée en cas de handicap de l'enfant.

²⁷ Les données sur les départements d'outre-mer sont encore à intégrer et les données métropolitaines à fiabiliser.

²⁸ Elle est à retenir si l'on considère que l'amélioration ciblée de l'accueil extérieur ou de l'accueil par les deux parents paraît, en l'état, prioritaire.

▪ **En fonction des revenus**

On peut aussi envisager de lever les conditions de ressources sur l'APJE longue actuelle, qui peut se combiner le cas échéant avec une imposition stricto sensu. Toutefois, le coût de la mesure demeure substantiel puisqu'il s'établit autour de 500 millions d'euros avec imposition. De plus, la condition de ressources étant maintenue sur l'APJE courte, ce dispositif manque de lisibilité. C'est pourquoi, on pourrait envisager une autre hypothèse.

Celle-ci consiste à détendre la condition de ressources pour les **couples bi-actifs** afin de ramener leur taux actuel d'exclusion de 30 à 20 %. 100 000 familles environ bénéficieraient de la mesure pour un coût voisin de 250 Millions d'euros.

▪ **Autour de la naissance**

A l'inverse la condition de ressources pourrait être levée au contraire autour de l'APJE courte. Dans ce cas, cette allocation pourrait être versée jusqu'au 4^{ème} mois de l'enfant comme c'est le cas actuellement, voire jusqu'au 6^{ème} mois de l'enfant : dans ce cas la PAJE deviendrait alors une **allocation universelle autour de la naissance** (coût voisin de 190 Millions d'euros pour l'hypothèse de levée de la condition de ressources pour l'APJE courte qui concerne environ 100 000 familles et de 240 millions d'euros dans la deuxième hypothèse qui concerne 125 000 familles environ si l'on déverrouille la condition jusqu'aux six mois de l'enfant).

Une **voie plus ambitieuse** serait de porter le **socle de base** à un **montant beaucoup plus substantiel (493 €)**. et éventuellement sur une **durée plus longue** (premier anniversaire de l'enfant) pour offrir tout à la fois **après le congé de maternité** en cas de continuation de présence du parent au foyer un appui financier dans le prolongement de ce dernier et en cas d'accueil extérieur, une solvabilisation importante sur la première année de l'enfant. Cette hypothèse n'est pas à éluder dans le cadre du scénario 2 puisqu'elle définit **l'universalité** sur la thématique de la **naissance**, c'est à dire sur une période clé du développement de l'enfant. Elle permet de penser un temps de la proximité précédant celui de l'accueil proprement dit et d'offrir un chaînage APJE courte universelle avec une APE rang 1 de durée limitée. Ce dispositif permet aussi de penser autrement le passage du temps individuel et parental au temps du collectif et de la socialisation.²⁹

2.4. Les deux compléments ou prestations complémentaires

La PAJE, dans son socle de base, serait complétée par **deux compléments ou prestations complémentaires selon un principe de libre choix**. Il s'agit de deux compléments reprenant les propositions afférentes au premier scénario, nous les reprenons ici pour une meilleure lisibilité avec certaines précisions.

a) **Le dispositif de la PAJE à l'extérieur du foyer**

Cette prestation « mode d'accueil » est destinée à assurer aux parents, une vraie conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en leur permettant d'opter pour le mode de garde de leur choix, **sans faire peser sur le choix éducatif un enjeu financier**.

²⁹ L'une des hypothèses analysées dans le scénario 3 est voisine de celle-ci. Elle approfondit cette approche.

L'objectif de cette prestation est de reposer sur des modalités de gestion simples, tout en assurant une neutralité financière entre les différents modes d'accueil ; il doit être conditionné au recours officiel à un mode de garde pour éviter le recours à des modes d'accueil non déclarés.

Cette prestation peut s'analyser selon **deux hypothèses** : soit la **création d'une prestation forfaitaire par enfant** d'un montant à définir et qui serait versée quelque soit le mode d'accueil choisi ; soit par la **création d'une prestation** visant à une **convergence du taux d'effort** des familles, vers la norme retenue dans le barème actuel des prestations de service crèches.

Première hypothèse : création d'une prestation forfaitaire

Il s'agit d'une prestation globale par enfant d'un montant mensuel à définir qui prend alors la forme d'une **aide forfaitaire** indépendante du mode de garde choisi et du revenu. Nous l'analyserons à travers deux modalités : Dans la première, la prestation solvabilise le seul accueil extérieur individuel, dans la seconde, la prestation solvabilise l'ensemble des modes d'accueil extérieurs.

- **Première modalité : une prestation forfaitaire en cas d'accueil extérieur individuel de l'enfant.**
 - La prestation est réalisée par la **fusion des aides apportées en cas d'accueil extérieur pour des modes de garde individuels** (assistante maternelle, emploi familiale) et à ce titre elle fusionne les masses financières mobilisées pour ces deux modes de garde soit 2100 M € pour l'AFEAMA, 135 M € pour l'AGED et un montant de 292 M € pour les avantages fiscaux liés à ces modes de garde. Il est à noter que dans cette optique, les prestations de service crèches 485 M € et les réductions fiscales afférentes à ce type d'accueil sont exclues de ce dispositif ;
 - Environ **656 000 familles sont concernées** ;
 - L'aide forfaitaire pourrait être soit de 370 € par mois pour un enfant de 0 à 3 ans et de 185 € par mois pour un enfant de 3 à 6 ans en répartissant forfaitairement la masse financière précitée, entre tous les enfants dont les parents recourent à un mode d'accueil extérieur individuel. Pour les enfants âgés de moins de 3 ans, en cas de scolarisation la prestation pourrait être du même montant que pour les enfants âgés de 3 à 6 ans (185 €) ;
 - Ce mécanisme ouvre la voie à la possibilité d'un **Chèque-Famille**.

Cette hypothèse a coût constant a le mérite de la simplicité. Mais cet avantage n'en n'est pas tout à fait un puisque sa simplification excessive n'apparaît pas tout à fait équitable puisqu'elle conduit à une redistribution non négligeable voire substantielle au détriment des familles bénéficiaires de l'AGED et des familles modestes percevant l'AFEAMA au taux global le plus élevé. Cette hypothèse pour les mêmes raisons ne permet pas de garder la simplicité de la prise en charge des cotisations, puisque celles-ci sont mobilisées pour donner la prestation forfaitaire à l'ensemble des familles.

- **Deuxième modalité : une prestation forfaitaire en cas d'accueil extérieur de l'enfant quelque soit le mode d'accueil choisi.**
 - Cette prestation peut être réalisée par la fusion de l'AFEAMA, de l'AGED et prestations de service CAF. A ce titre elle fusionne les masses financières mobilisées pour ces trois modes d'accueil soit 2100 M € pour l'AFEAMA, 135 M € pour l'AGED, pour les prestations de service 485 M €, auxquels il convient d'ajouter un montant de l'ordre de 345 M € pour les avantages fiscaux liés à ces modes de garde soit un montant de 3065 M €;
 - Cette fois, **860 000 familles sont concernées** ;
 - Paradoxalement, si la masse financière totale disponible est plus importante que dans le première hypothèse, l'extension du champ des familles bénéficiaires semble conduire, sous réserve d'expertise à un montant moyen sur la tranche des 0-6 ans inférieur à celui de la première hypothèse. C'est ainsi que le montant de la prestation serait d'environ 330 € par mois pour l'accueil d'un enfant de 0 à 3 ans et d'environ 165 € pour l'accueil d'un enfant de 3 à 6 ans. Pour les enfants âgés de moins de 3 ans, en cas de scolarisation la prestation pourrait être du même montant que pour les enfants âgés de 3 à 6 ans (165 €) ;
 - Cette modalité, là aussi permet d'explorer la voie d'un mécanisme **Chèque-Famille** qui dans ce cas aussi pourrait être remis à trois modes d'accueil différents (crèche, assistante maternelle, emploi familial).

Cette formule qui s'opère à coût constant, a le mérite de la simplicité mais elle présente l'inconvénient de renvoyer à la réorganisation des modalités de prestations de service CAF et remet donc en cause les modalités de financement actuelles non seulement des CAF mais aussi des collectivités locales. De plus, elle opère elle aussi des redistributions encore non négligeables.

Elle ne permet pas d'explorer la voie d'une exonération des cotisations, ceci n'ayant aucun sens en cas d'accueil de l'enfant en crèche.

Deuxième hypothèse : création d'une prestation tenant compte du revenu, du temps de garde et visant à établir un taux de convergence par rapport au barème crèche.

Dans cette seconde hypothèse, nous définirons d'abord le périmètre de la prestation elle-même et ensuite les mesures de simplification l'accompagnant.

Cette hypothèse s'inscrit dans le **choix de la neutralité**. Elle nécessite la définition d'un instrument de mesure permettant de **définir un taux de convergence** établi par rapport à un coût de référence dit taux d'effort, de l'ordre de 12% puisque tel est celui établi pour les crèches. Ce dispositif qui se substitue à l'AFEAMA et à l'AGED, ne modifie pas le dispositif des prestations de service. Le périmètre financier existant est donc au total de 2 235 M€

Trois barèmes peuvent être étudiés pour établir ce taux de convergence :

- **Barème 1 : définition d'un barème linéaire** visant à **établir un taux de convergence au regard de l'effort** des familles qui font garder leur(s) enfant(s) par une assistante maternelle ou un emploi familial. Le principe de cette modalité de calcul est le suivant : étendre le principe du barème retenu en matière d'accueil en crèche pour un

enfant à charge. Pour ce qui a trait à l'accueil par une assistante maternelle, on vise un taux d'effort similaire à celui du barème crèche (12%). Pour ce qui a trait à l'accueil à domicile, on retient un taux d'effort plus conséquent pour ce mode d'accueil, allant vers 24%, d'une part parce qu'il est plus coûteux³⁰ et qu'il s'agit de laisser pour partie aux familles d'arbitrer ce choix, d'autre part en tenant compte que pour les familles bénéficiaires de l'AGED, ce sont bien souvent deux enfants qui sont accueillis.

Compte tenu de la disparité actuelle du taux d'effort, de l'impact des réductions d'impôt, de l'aide apportée par les collectivités locales pour les crèches, l'exercice est non seulement difficile mais conduit aussi à des redistributions financières substantielles comme le montre le tableau ci-après, en prenant l'exemple de l'accueil par une assistante maternelle.

Niveau de revenu	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	4 SMIC	5 SMIC
Prise en charge des cotisations	247	247	247	247	247
Complément AFEAMA actuel	203	160	133	133	133
Taux d'effort actuel (sans APJE)	27.5%	14.7%	9.9%	7.4%	5.9%
Complément AFEAMA nécessaire pour égaliser le taux d'effort avec les crèches	362	265	214	45	23

Unité : €/ mois

C'est dans cette approche qu'a été aussi expertisée une formule de calcul linéaire ou le salaire net journalier pourrait être fixé dans la limite de 30 €. Dans ce cas, une participation de 0.6% du revenu mensuel est laissée à la famille par journée d'accueil correspondant à un taux d'effort de 12% à titre d'exemple pour l'emploi d'une assistante maternelle 20 journées par mois.

La redistribution financière conséquente effectuée conduit sans doute à une économie financière globale, à des pertes importantes sur les revenus aisés moyens aisés et à des changements de comportement à évaluer.

- **Barème 2**: définition d'un **barème plus souple**, en retenant un **pourcentage par tranche de revenus d'autant plus élevé que les ressources de la famille sont modestes**. Cette modalité de calcul conduit à un rapprochement non négligeable des taux d'effort, desserrant les contraintes des familles pour les revenus les plus modestes, limitant les pertes pour les revenus les plus aisés et rendant plus accessible l'accueil pour les emplois familiaux pour des revenus médians.

³⁰ 1671 €par mois en moyenne, contre 707 €par mois en moyenne pour une assistante maternelle.

Dans cette voie, tant pour l'accueil par une assistante maternelle que pour l'accueil par un emploi familial, la prestation pourrait être fixée à l'aide de la prise en charge d'une partie du salaire versée par la famille

A titre d'exemple, le barème devant bien sûr être expertisé au regard du coût financier réel de la mesure :

- **en cas d'accueil par une assistante maternelle**, la prestation pourrait être égale à 40% du salaire pour 1 SMIC, 30% pour 2 SMIC, 20% pour 3 SMIC et 15% au delà. La variation du montant de l'aide est la suivante :

	Variation du montant de la prestation	Variation du montant du taux d'effort ³¹
1 SMIC	203 € → 283 €	27,5% → 18,7%
2 SMIC	160 € → 212 €	14,7% → 12 %
3 SMIC	133 € → 141 €	9,9% → 9,5%
4 SMIC	133 € → 106 €	7,4% → 8,1%
5 SMIC	133 € → 106 €	5,9% → 6,5%

- **en cas d'accueil par un emploi familial**, avec l'objectif d'ouvrir la possibilité de ce mode d'accueil au moins aux revenus moyens. La prestation pourrait être égale à 25% du salaire pour 2 SMIC, 17% pour 3 SMIC et 8% pour 4 SMIC, l'aide n'étant pas versée au delà compte tenu des réductions fiscales majorées à ce niveau en 2004³².

Toujours à titre d'exemple, la prestation serait alors d'un montant de 417 € pour deux SMIC (soit l'équivalent de la déduction fiscale pour les plus hauts revenus), de 281 € pour 3 SMIC et de 138 € pour 4 SMIC. L'évolution des taux d'effort (sans prise en compte de l'APJE, ni l'éventuelle démodulation de la prise en charge des cotisations sociales), est alors la suivante :

	Taux actuel	Taux après réforme
2 SMIC	60,2%	38,1%
3 SMIC	36,2%	26,3%
4 SMIC	23,4%	19,7%
5 SMIC	22,1%	19,4%

Dans cette épure de rapprochement des taux d'effort, avec encore une fois la possibilité au niveau des choix politiques de maîtriser le dispositif, y compris au niveau financier, il y a bien une redistribution intégrant une aide apportée aux familles non imposées ou faiblement imposées, ne bénéficiant pas ou peu de réductions fiscales actuelles.

³¹ Au dessous de 4 SMIC, le taux d'effort est de facto beaucoup plus faible si l'on prend en compte la perception de l'APJE. Il est de 1,9% pour 1 SMIC, de 3,4% pour 2 SMIC et de 3,9% pour 3 SMIC. Il est à noter qu'avec cette modalité, à titre d'exemple concret si l'on tient compte de la perception de l'APJE le soutien de la collectivité serait au total de 442 €/mois pour 1 SMIC.

³² La réforme fiscale va faire diminuer le taux d'effort au niveau de 5 SMIC de 22,1% à 19,4%. Il est vrai qu'à ce niveau de revenu, la famille ne perçoit pas d'APJE.

- Enfin, dans le **barème n°3**, il est tenu compte pour construire le barème non seulement du **revenu** mais aussi du **temps de garde** afin de ne pas rendre l'accueil pratiquement gratuit pour les accueils de courte durée. La prestation est fixée en pourcentage du salaire versé présumé refléter le temps de garde.

A titre d'exemple³³, pour 2 SMIC et l'accueil par une assistante maternelle, le montant de la prestation est, en cas d'accueil à mi-temps, de : $707 \text{ €} / 2 \times 30\% = 106 \text{ €}$ (au lieu de 212 € pour l'accueil à temps plein). Le même raisonnement serait valable pour le complément d'AGED.

Deux mesures de simplifications accompagnent cette deuxième hypothèse: l'exonération des cotisations sociales et l'expertise d'un Chèque-Famille.

1°L'exonération des cotisations sociales

Le principe de l'exonération des cotisations sociales que ce soit pour le recours à une assistante maternelle ou pour un accueil à domicile serait donc affirmé. Cette mesure accompagne donc l'approche de proportionnalité visant à définir un taux d'effort dit « de convergence » en fonction du revenu et du temps d'accueil. Le montant de cette exonération s'élève actuellement à 1,3 milliards d'euros, dont 1,1 milliards d'euros au titre de l'AFEAMA et 135 millions d'euros au titre de l'AGED. Une telle exonération aurait le mérite de la **simplicité** :

- **Pour les familles** : elles n'auraient plus à se soucier que du paiement du salaire net et seraient totalement déchargées de la prise en charge de la partie «cotisations sociales ». Une telle exonération a l'avantage tant pour les assistantes maternelles que pour les emplois familiaux, de permettre l'absence d'avance de frais à ce niveau pour les familles.

- **Pour la collectivité** : si le coût de la mesure, sous réserve d'expertise, peut être estimé à 120 millions d'euros, ceci permettrait non seulement des allègements de gestion puisqu'une telle exonération permettrait de simplifier le circuit actuel de prise en charge des cotisations par les CAF à travers le mécanisme de tiers payant avec l'URSSAF qui aujourd'hui a des inconvénients notoires (complexité, relations administratives, papiers à flux tendus pour les familles, circuits différents pour l'AGED et l'AFEAMA, sorties non négligeables pour les familles du tiers payant et nécessite de payer les cotisations quand le retour des déclarations nominatives trimestrielles est effectué avec retard, lourdeur de gestion), mais aussi de passer pour les organismes débiteurs du principe actuel de prise en charge à celui de l'exonération. Et ceci au sens plein du mot³⁴.

³³ en cas d'accueil par une assistante maternelle, la prestation pourrait être égale à 40% du salaire pour 1 SMIC, 30% pour 2 SMIC, 20% pour 3 SMIC et 15% au delà.

³⁴ ce qui nécessiterait bien sur un recadrage budgétaire **neutre** entre la CNAF et l'Etat.

Une telle exonération pourrait, au regard de ces effets structurants sur l'offre d'accueil, avoir des effets non négligeables : en effet comme on a pu le constater le dispositif actuel mis en place dans le cadre de l'AFEAMA et de l'AGED, a permis dans les deux cas de susciter au moins à moyen terme une émergence de l'offre. Dans le contexte actuel, où les besoins sont forts en ce domaine (prévision du Plan 450 000 assistantes maternelles nécessaires dans dix ans) cette observation est d'importance.

Il est à noter d'ailleurs, que lorsque ce mécanisme a été réduit dans son ampleur pour les emplois à domicile on a constaté un recul des bénéficiaires de l'AGED qui s'est sans doute traduit- au moins pour partie- par une progression de l'accueil non déclaré.

2° Enfin, toujours dans cette deuxième hypothèse, même si ses conditions techniques sont rendues plus difficiles, **l'expertise de la création d'un Chèque-Famille** n'est pas éludée.

b) Le dispositif de la PAJE au regard de la cessation temporaire d'activité professionnelle

Dans l'hypothèse où certain(e)s font le choix d'un retrait temporaire d'activité du marché du travail pour s'occuper de leur enfant, **une prestation d'accueil du jeune enfant** leur serait versée. Dans ce cas, si il n'y a pas universalité totale du socle de base, la PAJE est constituée de l'APE actuelle soit 493 €. Dans le cas contraire, où il y aurait une universalité du socle de base, la PAJE serait constituée de la prestation universelle et d'une majoration de 334 € (159 € + 334 € = 493 €). En quelque sorte, seule la dénomination changerait.

Il est à noter que les analyses relatives à l'APE, comme nous l'avons indiqué dans le bilan de l'existant sont en l'état contradictoires : en positif elle est sans nul doute actuellement la prestation petite enfance la plus redistributive en fonction des revenus comme le notent Valérie Albouy et Nicole Roth dans leur rapport au Haut Conseil de la Population et de la Famille en négatif elle peut être un piège à l'inactivité de longue durée.

Pour tenir compte de ces observations, cette prestation peut aussi être améliorée à deux niveaux :

- **En cas d'arrêt d'activité professionnelle à temps plein**, il conviendrait sans doute, dans une situation où environ seulement 60% des bénéficiaires de l'APE sont en congé parental, de mieux articuler ce dernier avec la prestation et de mieux lier les deux dispositifs, par des mécanismes de **souplesse** en cas de retour à l'emploi plus rapide que prévu, garantissant une bonne reprise de carrière professionnelle.
- Par ailleurs, une **APE de rang 1 limité dans sa durée** pourrait être créée.
Dans une **première hypothèse**, la prestation ne serait versée que sous condition d'activité antérieure stricte (2 ans dans les 2 ans précédant la naissance), pour une durée limitée (1 an) et à un montant plus substantiel que l'APJE (159 € par mois) mais notoirement inférieur au montant de l'APE (493 € par mois) : soit **350 € par mois**. Là aussi, si le socle de base est universel

la prestation est constituée du montant de ce dernier (159 € par mois) majoré de 191 €

Dans une **seconde hypothèse**, la prestation fixée au même niveau que l'APE actuelle, ne serait versée, **après le congé de maternité, que jusqu'au 1^{er} anniversaire de l'enfant.**

Sachant que l'effet d'aubaine de la mesure concerne environ 50 000 familles, le coût sans effet de champ, serait voisin de 115 millions d'euros dans la première hypothèse et de 140 millions d'euros dans la seconde.

L'avantage de la mesure est de parachever la réforme de l'APE ; toucher des familles modestes, au regard des caractéristiques des bénéficiaires de l'APE bien cernées par le rapport de Valérie Albouy et de Nicole Roth au Haut Conseil de la Population et de la Famille.

L'inconvénient résiderait dans un effet de champ éventuellement non expertisé.

- **En cas d'arrêt d'activité professionnelle à temps partiel**, cette prestation pourrait être **majorée** au regard de celle-ci. On disposerait alors d'une **PAJE à taux partiel** dont le montant pourrait être relevé de 20% par rapport à l'APE à taux partiel actuel et serait ainsi fixé à 392 € si l'activité est inférieure à 50% et à 295 € si l'activité est inférieure à 80% et supérieure à 50% sachant que la prestation à taux plein serait de 493 €. Une majoration de 10% pour 140 000 familles aurait un coût voisin de 50 millions d'euros. Ce serait de toute évidence, mieux tenir compte de la progression du taux d'activité féminin à temps plein. Mais une formule de taux unique en cas d'activité à temps partiel peut être plus simple en prenant par exemple un critère d'arrêt d'activité d'un tiers. Dans ce cas, on peut envisager un redéploiement à coût nul ou très faible, à expertiser. Mais de toute évidence, l'APE à taux partiel mérite éclaircissement de la réglementation en vigueur pour des catégories de population désormais importantes- comme les cadres au forfait- ou plus marginales certes - mais injustes - pigistes et certains métiers agricoles.

Le barème de l'APE taux partiel

	Système existant	Majoration de 10%	Majoration de 20%	Fusion des taux	
Activité égale au plus à 50%	326,13 €	358,74 €	391,36 €	Activité égale au plus à 66%	290 €
Activité réduite entre 50 et 80%	246,63 €	271,96 €	295,96 €		

Cette prestation d'accueil du jeune enfant à temps partiel devrait être **cumulable avec** un pourcentage à déterminer avec **la prestation mode d'accueil** dans la mesure où une activité à temps partiel peut nécessiter un mode d'accueil extérieur. Dans ce cas là, les modalités définies plus haut pour la mise en place de la

prestation accueil du jeune enfant concernant la politique des modes d'accueil serait applicables.

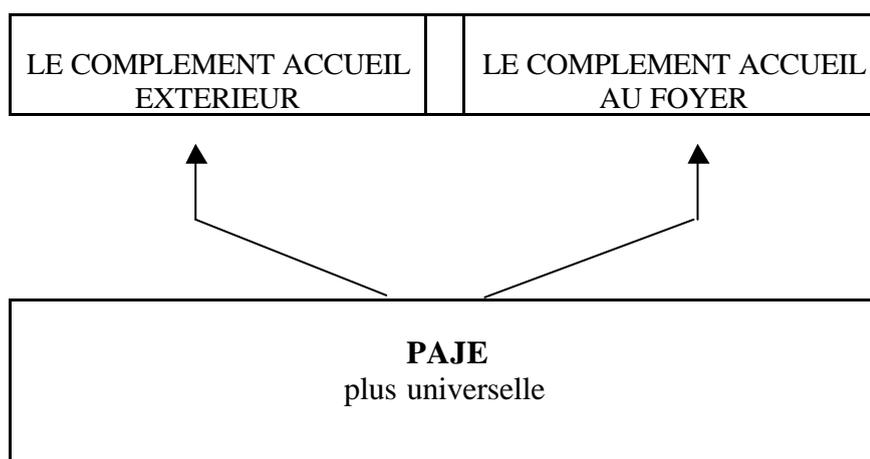
2.5. Conclusion : avantages et inconvénients du scénario 2

Ce scénario correspond à l'une des mesures avancées par le Haut Conseil de la Population et de la Famille pour améliorer la politique d'accueil du jeune enfant, à savoir : « *instaurer une prestation modulable en fonction du besoin des familles* ». Mais **il va cependant plus loin**. En effet, à l'intersection du scénario 1 et 3, que nous allons examiner, ce scénario central présente deux dimensions : un socle de base et deux compléments. Avec ses deux aspects, il est **équilibré**. De plus, il apparaît **plus complet** que le scénario 1 et, sans aucun doute, tout en **simplifiant le dispositif actuel**, il le bouleverse moins fondamentalement que le scénario 3 dans son hypothèse 1. **Il répond, par ailleurs, aux trois objectifs de la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant.**

La création de cette **prestation la plus universelle possible** exigeait l'examen des différentes hypothèses que nous nous sommes efforcés de présenter. Il va de soi que, si des choix sont à faire, il convient de remarquer que plus l'universalisation est grande dans son socle de base, plus elle mobilise un financement substantiel à ce niveau et nécessite un équilibre au regard des deux compléments.

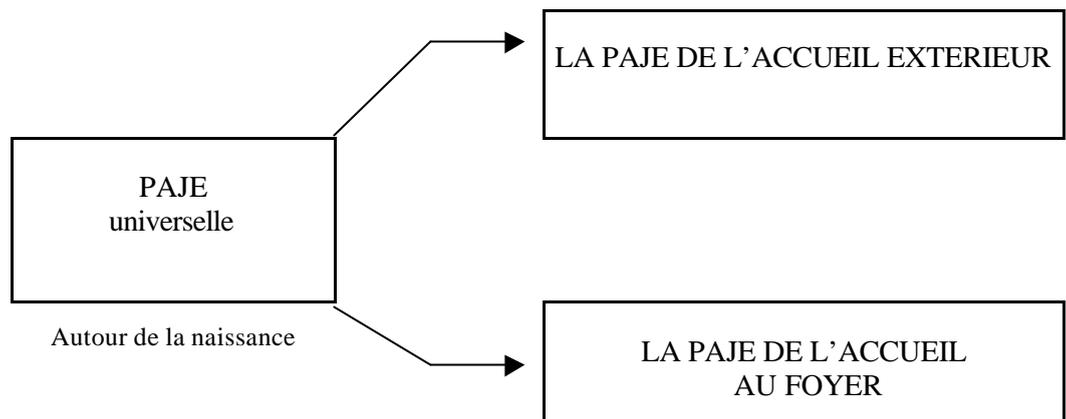
Enfin, pour terminer sur ce scénario, nous noterons que les différentes hypothèses que nous avons formulées peuvent aussi être lues autour du **temps de l'enfance** selon les choix effectués. C'est ainsi que peut être conçue, d'une part, une PAJE répartie sur la période allant jusqu'à 3 ans, d'autre part, une PAJE plus conséquente autour de la naissance suivie du temps de l'accueil. Nous les visualisons à l'aide des schémas suivants.

La PAJE répartie sur la période allant jusqu'à 3 ans³⁵



³⁵ Ce schéma simplifié permet une meilleure visualisation du dispositif mis en place. Pour toutes les hypothèses analysées dans les compléments, il convient de se reporter au schéma afférent au scénario 1.

La PAJE autour de la naissance suivie du temps de l'accueil³⁶



3. Scénario 3 : D'une prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) sous forme d'allocation unique à une prestation autour de la naissance

Parmi les autres hypothèses énoncées lors des réunions du groupe de travail, un autre scénario a été évoqué. Il concerne une **prestation parentale universelle de libre choix** réorganisant l'ensemble du dispositif actuel. Si celle-ci est conçue à deux étages (allocation d'entretien et allocation parentale d'éducation) le scénario évoqué dans le cadre du groupe a travaillé exclusivement sur le deuxième étage de cette prestation unifiée. Les auteurs de cette proposition la nomment allocation parentale d'éducation. Pour notre part, nous la nommons PAJE pour des raisons de simplicité. Nous la mentionnons pour faire synthèse de l'ensemble des propositions.

Dans le même esprit, une autre version à deux étages a été examinée concentrant le **caractère d'unicité** de la prestation **autour de la naissance** jusqu'au premier anniversaire de l'enfant. On est encore en présence de deux modalités construites sur le même esprit.

3.1. Les principes du scénario 3

Ce scénario qui a pour ambition comme les autres scénarios de combler les faiblesses du système actuel s'appuie sur les trois objectifs de la création de la prestation d'accueil du jeune enfant :

- **Simplifier les dispositifs actuels ;**
- **Offrir une liberté de choix au regard du comportement d'activité professionnelle ;**
- **Garantir le libre choix du mode d'accueil.**

3.2 Le mécanisme du scénario 3

Le mécanisme du scénario 3 a deux ordonnancements, comme le scénario 2: d'une part, une prestation d'accueil du jeune enfant à caractère universel qui peut être conçue à deux étages combinant dans le cadre global des prestations

³⁶ Il convient de faire la même remarque que pour le schéma précédent en notant toutefois que l'hypothèse du socle de base a fait l'objet de deux versions l'une à 159 €, l'autre à 493 €.

familiales une allocation parentale d'éducation jusqu'au trois ans de l'enfant et une allocation d'entretien par la suite (hypothèse énoncée à l'occasion de la réunion du groupe de travail) , d'autre part une prestation d'accueil du jeune enfant autour du temps de la petite enfance distinguant une prestation universelle jusqu'au premier anniversaire de l'enfant avec ses deux compléments pour les enfants âgés de 1 à 3 ans. C'est dans ce cadre la que nous examinerons ces deux hypothèses.

3.3 Deux hypothèses réorganisant le dispositif des prestations petite enfance

a) Première hypothèse : le dispositif de la PAJE unifiée réorganisant le dispositif actuel

▪ Le dispositif

Il s'agit ici, sous réserve d'expertise, d'évoquer un dispositif où serait créée une prestation vraiment universelle à hauteur du montant actuel de l'allocation parentale d'éducation soit 493 €, qui de toute manière sera portée au 1^{er} janvier 2004 à au moins 500 €. Cette prestation pourrait être voisine d'un demi SMIC : d'un montant forfaitaire de 518 € par mois, elle serait versée à chaque famille ayant un ou plusieurs enfants de moins de trois ans, à l'exception des familles dont les enfants sont scolarisés et la mère en congé maternité. Elle serait versée aussi bien dans le cadre d'une activité professionnelle que dans le cadre d'une cessation d'activité et en conséquence, elle aurait pour effet de couvrir les aides liées aux modes d'accueil actuels.

Cette **prestation universelle serait versée directement aux familles** qui ont de ce fait la liberté du choix du mode d'accueil pour leurs enfants, et **remplace les prestations existantes** liées aux modes de garde AFEAMA, AGED, APE, APJE, exonérations de charges et réductions fiscales ainsi que les prestations de service aux crèches. Soit un total de 8,19 milliards d'euros . Elle concernerait 2 100 000 familles. Dans le cadre des redéploiements précités, il convient d'expertiser son coût³⁷ toutefois était inclus dans les mesures de redéploiement l'AVPF le dispositif de cette PAJE s'effectuerait à coût constant.

- **Une prestation fiscalisée** : cette prestation n'étant soumise à aucune condition de ressources (ni d'ailleurs à des conditions de travail antérieures) elle peut être considérée comme un revenu de remplacement. C'est pourquoi il serait plausible de considérer que cette prestation pourrait être soumise à l'impôt sur le revenu et à la CRDS ; cependant elle ne serait pas soumise, à l'instar des autres prestations familiales, à la CSG.

- **Avantages et inconvénients** : cette prestation a le mérite d'une simplification et d'une unification maximale. Elle semble opérer une redistribution forte : vers les familles modestes non bénéficiaires de l'actuelle APE et ne percevant que la seule APJE ; vers les familles ne percevant pas aujourd'hui l'APJE et vers les familles anciennement bénéficiaires de l'AFEAMA.

Nous mentionnerons aussi ses inconvénients : c'est surtout la création d'une APE rang 1 d'un montant substantiel, déverrouillée dans sa

³⁷ La contribution de Familles rurales a expertisé ce scénario avec deux hypothèses d'allocation forfaitaire : l'une à 518 € l'autre à 610 €. On trouvera leur contribution en annexe de ce rapport. Il conviendrait, comme d'autres hypothèses de ce document, d'en faire une expertise plus approfondie.

condition d'activité, conduirait sans doute un certain nombre de femmes à se retirer du marché du travail ; ensuite la fiscalisation d'une prestation aussi conséquente pose le problème de principe évoqué précédemment, elle entraînerait de surcroît une redistribution conséquente ; en troisième lieu son financement apparaît difficile puisque pour s'effectuer à un coût nul elle suppose le transfert au régime vieillesse de l'AVPF; en quatrième lieu la modification du partenariat conçu actuellement entre les CAF et les collectivités locales.

Enfin, il peut induire un bouleversement des comportements de choix de mode d'accueil, entraînant une incertitude sur les coûts qui pourraient en résulter. Mais, il est à noter que cette observation peut être formulée pour les deux hypothèses précédentes.

Il était néanmoins intéressant d'expertiser cette hypothèse.

b) Deuxième hypothèse : le dispositif de la PAJE unifiée autour de la naissance

Cette hypothèse n'est pas très éloignée de celle évoquée dans le scénario 2 (allocation universelle autour de la naissance et ses deux compléments) ; elle diffère cependant ici dans ses modalités faisant une distinction entre les 0 à 1 ans et les 1 à 3 ans. Elle comporte deux étages : **un socle de base autour de la naissance et trois compléments.**

▪ Le dispositif du socle de base

De 0 à 1 an, il consiste après le congé maternité en cas d'activité, ou dès la naissance en cas d'inactivité, à verser une prestation -en l'occurrence la PAJE- d'un montant voisin de celui de l'APE actuelle qui sera un peu supérieur à 500 euros au 1er janvier 2004. Elle serait complétée d'une prime avant la naissance se substituant à l'APJE prénatale. Nous disposerions ainsi d'une prestation d'accueil au jeune enfant, dont l'atout est son universalité autour de la naissance.

▪ Trois compléments viennent parfaire ce socle de base pour les enfants âgés de 1 à 3 ans

Comme dans le scénario 2, **deux compléments** améliorent ce dispositif :

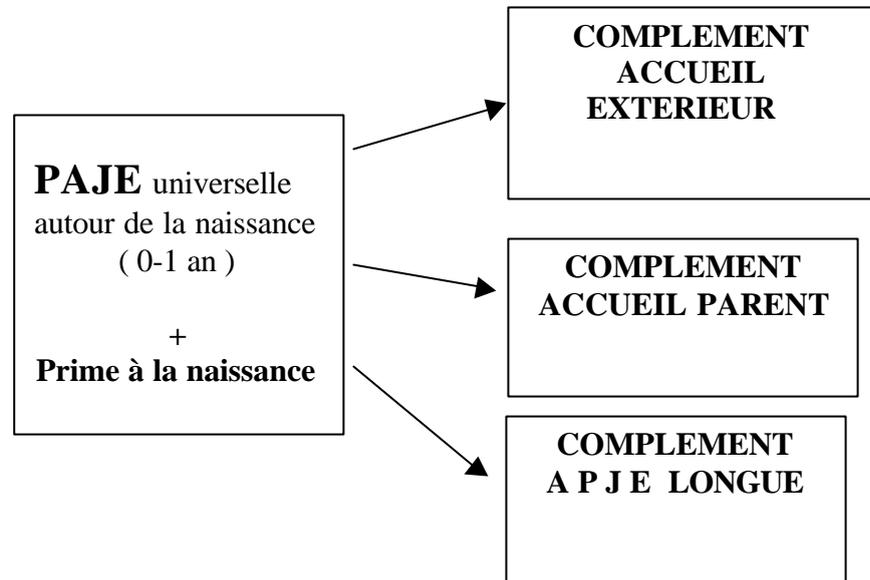
- **un complément d'accueil extérieur** élaboré avec les mêmes modalités que dans le scénario 2 ;

- **un complément en cas d'accueil par l'un des parents** tel qu'il est décrit dans le **scénario 2** A ce titre, il est à noter que dans ce dispositif, l'APE actuelle se confond avec le montant de la prestation servie autour de la naissance et inclut de facto une APE de rang 1 limité dans le temps.

- **un troisième complément** maintient **les droits actuels pour le parent inactif de longue durée n'ayant pas accès actuellement à l'APE et percevant l'APJE sur la période des 1- 3 ans (soit 159 €).**

Il est évident que peut se poser le problème de la fiscalisation d'une telle prestation mais ce serait limiter les effets d'une universalisation autour d'un seul critère le jeune enfant.

2 100 000 familles seraient concernées par ce dispositif, pour un coût mobilisant une part non négligeable de l'excédent de la branche famille³⁸. Nous le visualisons à l'aide du schéma ci-après.



- **Avantages et inconvénients**

Ce scénario est **encore à expertiser**, dans la mesure où il nécessite, comme les autres, certains redéploiements (réorientation de l'APJE prénatale, suppression des cotisations AVPF en cas de petite activité des bénéficiaires actuels, dégressivité de l'APE actuelle la 3^{ème} année). Il modifie la **proportion de l'aide publique sur les trois premières années de l'enfant**.

Il a comme **atout la proximité autour de la naissance** et exprime la nécessité d'un accueil sans contrainte dès l'arrivée au monde de l'enfant. Ce scénario comporte une logique de sens importante.

La cohérence de l'approche est, malgré les inconvénients évoqués, substantielle dans la mesure où en cas d'accueil extérieur, la solvabilisation est forte et neutre vis à vis du mode d'accueil choisi, et où en cas d'accueil par un des parents la prestation peut s'analyser à la suite du congé de maternité comme une solvabilisation proche d'un demi SMIC. Par ailleurs, cette cohérence se situe aussi au niveau du non cumul de la prestation avec le congé de maternité. La prime de naissance a aussi un caractère universel, ce qui n'est pas le cas de l'APJE actuelle sur la période ante natale.

3.4 Conclusion : avantages et inconvénients du scénario 3

Dans les deux hypothèses, la création d'une prestation universelle d'un montant substantiel est une réponse aux objectifs de simplification et de lisibilité du dispositif de la prestation d'accueil du jeune enfant. Elle nécessite toutefois, inéluctablement, des mesures de redéploiement dont il convient de mesurer les

³⁸ Là aussi, l'ensemble des mesures de redéploiement devrait faire l'objet d'une expertise approfondie, permettant de déterminer la part d'actions demeurant possible d'améliorations de l'existant sur la tranche des 1-3 ans, tout en affirmant un axe fort de la prestation d'accueil du jeune enfant sur la première année .

effets. Certaines (non-cumul avec le congé de maternité, non-cumul avec l'accueil en école maternelle) sont cohérentes, d'autres doivent être expertisées dans toutes leurs dimensions. Il apparaissait nécessaire d'examiner ce scénario, tant au regard des idées avancées par les uns et les autres au sein du groupe de travail, que pour évoquer les voies d'une mise en perspective de la réforme au regard des besoins des familles. Nous noterons, enfin, que la dernière hypothèse autour de la naissance correspond à l'une des mesures proposées par le Haut Conseil de la Population et de la Famille dans le cadre de l'avis qu'il a rendu en février 2003 sur la thématique de l'accueil du jeune enfant, à savoir « *faciliter la période post-natale pour les mères* ».

C. La politique d'accompagnement de la PAJE

Pour faciliter l'exercice du libre choix et permettre aux parents de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, les mesures suivantes pourraient être envisagées dans le cadre d'un plan pluriannuel :

1. Les mesures souhaitables d'accompagnement de la PAJE

La mise en place de la PAJE pourrait être assortie d'une politique comportant les éléments suivants : une réflexion autour de l'allongement du congé de maternité, d'un lancement d'un plan crèche ; d'une amélioration de l'aide publique quand il y a handicap de l'enfant ou du parent ; d'un repositionnement de l'action sociale des CAF et du partenariat avec les collectivités locales ; d'une amélioration de l'offre d'accueil, entre autres, sur les métiers petite enfance ; d'une vision pluriannuelle et pérenne des efforts sur l'investissement.

a) Réflexion autour de l'allongement de la durée du congé maternité de deux semaines : celui-ci pourrait passer ainsi de 16 à 18 semaines. Par ailleurs, il convient de préciser qu'actuellement la majorité des femmes prennent 2 semaines de congés complémentaires au titre des congés pathologiques.

b) Lancement d'un plan crèche développant le principe des fonds d'aides à l'investissement pour permettre notamment la création de nouvelles crèches ou de structures collectives innovantes. La CNAF estime à un coût de 65 M €, ce plan crèche, sorte de « troisième FIPE »³⁹, pouvant déboucher sur 6 000 places d'accueil supplémentaires. Il est évident, d'une part, que ce plan doit être pluriannuel, d'autre part, qu'il ne peut être mis en place qu'une fois les fonds FIPE et AEI épuisés, et après évaluation de ceux-ci. Il convient de s'interroger sur le point de savoir si ces mesures ne doivent pas être intégrées dans les contrats enfance.

c) Généralisation des nouvelles structures intégrant des concepts nouveaux. De la même façon que dans les années 70 les concepts de crèche et de halte-garderie ont émergé, il convient aujourd'hui de généraliser les nouvelles structures intégrant des concepts nouveaux. Elles répondent, en effet, aux besoins de la population et permettent, de plus, de faire évoluer le service public d'accueil de la petite enfance en tenant compte des nouvelles données sociologiques. C'est ainsi que les crèches en appartement, comme les crèches préventives ou les crèches évolutives, devraient être généralisées et soutenues sur l'ensemble du

³⁹ Ou son équivalent.

territoire. L'originalité des crèches évolutives serait d'accueillir des enfants de deux mois à trois ans selon deux modes de garde qui se complètent dans la continuité de la prise en charge de l'enfant : la crèche à domicile pour les enfants de deux mois à quinze mois, la crèche collective jusqu'aux trois ans de l'enfant. Ce type de structure permettrait à des enfants de bénéficier durant leurs premières années, tant qu'ils ne marchent pas, d'une prise en charge individualisée, puis ensuite, en grandissant, d'un mode de garde plus collectif.

d) Amélioration de l'aide publique en cas de présence du handicap.

Une poussée même légère de l'allocation d'éducation spéciale se heurte à la complexité du dispositif existant et au fait que l'AES vient de bénéficier récemment d'une amélioration des aides à hauteur de 20 %. Par contre, l'allocation de présence parentale est loin d'atteindre sa cible initiale estimée à 9 000 bénéficiaires. Il convient donc de l'améliorer afin de le rapprocher le nombre de bénéficiaires (2 000 actuellement) du besoin estimé, comme l'atteste une enquête menée dans les hôpitaux. Dans tous les cas, pour l'enfant comme pour le parent, l'action sociale des CAF autour de l'appui au foyer surtout par un accompagnement individuel pourrait jouer un rôle majeur.

Dans le même esprit, dans le cadre des contrats enfance, en cas de présence du handicap à l'intérieure d'une structure collective la prestation de service des CAF pourrait être majorée.

e) Relance de l'action sociale des CAF et des CMSA

- Au niveau des CAF

- **Amélioration des prestations de service** dans leur pouvoir solvabilisateur réel. L'écart entre le coût de fonctionnement pour les gestionnaires et les prix plafonds retenus pour le calcul des aides est voisin de 30 %. Afin d'éviter tout effet inflationniste, cet écart pourrait être réduit par pas successifs d'1/3. Toutefois, il convient de signaler que la CNAF estime à environ 50 M d'euros la limitation de l'écart à 10 %.
- **Des contrats enfance renouvelés, avec l'institution de contrats enfance signés entre CAF, collectivités locales et/ou entreprises** pour faire participer l'entreprise à la politique d'accueil de la petite enfance⁴⁰. De plus, comme cela a été signalé par certains membres du groupe de travail, la **signature des contrats enfance** pourrait aussi s'effectuer **entre CAF, collectivités locales et associations**.
- **Faculté d'ouverture des contacts enfance** à l'accueil individuel, tant au niveau de prestations de service (assistante maternelle) que dans le cadre de prestations facultatives initiées par les collectivités locale, et ce après avoir évalué les besoins territoriaux d'un commun accord dans le cadre de **schémas territoriaux de la petite enfance**. Cette faculté et cette souplesse permettraient de répondre mieux aux disparités territoriales actuelles.

⁴⁰ Nous renvoyons en cela aux propositions formulées par le groupe de travail « Famille et Entreprise » ; voir aussi proposition n°14 du rapport remis au Président de la République en septembre 2001 « Les enfants d'abord : 100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance » par Marie-Thérèse Hermange.

- Au niveau des CMSA

Les spécificités de la population rurale ont incité les CMSA à développer des actions qui ne sont pas autant que pour les CAF aussi centrées sur la petite enfance. Il serait bon que dans les **conventions d'objectifs et de gestion**, la mutualité sociale puisse négocier l'équilibre entre les objectifs et les moyens pour ce qui a trait à la cible petite enfance.

f) Plan pour les métiers de la petite enfance

- **Création d'une journée des vocations des métiers de la petite enfance** : à ce titre, la Conférence annuelle de la famille pourrait donner lieu parallèlement à une journée de vocation des métiers de la petite enfance, et ce en liaison avec l'Association des Maires de France.
- **Lancement d'une campagne destinée à favoriser le recrutement dans les métiers de la petite enfance**.
- **Lever le verrou de la pénurie d'offre au niveau des métiers de la petite enfance**. Il appartient aux conseils généraux et à l'Etat d'anticiper les besoins de formation des personnels de crèches pour lesquels la situation est préoccupante, notamment en région parisienne, et de formation d'assistantes maternelles pour que ne se creuse pas l'écart entre la demande et l'offre (à titre d'exemple dans le Sud de la France). L'aide au logement des assistantes maternelles notamment dans les grandes villes exige la plus grande attention.
- **La création d'un fonds de modernisation de l'accueil individuel**, pour améliorer la qualité de l'accueil individuel en permettant notamment une meilleure formation du personnel. A ce titre, **la crèche** pourrait se voir confier un nouveau rôle : **être au confluent, en liaison avec d'autres, d'une politique de formation** permettant, par son accompagnement, la valorisation des métiers liés à la petite enfance.
- **La possibilité pour les assistantes maternelles d'accueillir**, notamment en milieu rural, **plus de 3 enfants**.
- Enfin, il convient de renforcer le rôle **des commissions départementales de la petite enfance** dans l'impulsion des politiques partenariales locales.

2. L'accompagnement en modernité de gestion

a) **Les relais assistantes maternelles** ont désormais une action débordant largement la mise en relation des familles avec cette seule profession : ils développent une fonction d'information, de guide sur l'offre d'accueil disponible, voire au-delà. **Les transformer en maisons d'accueil du jeune enfant (MAJE)** à côté de la PAJE serait mieux qu'un symbole. Ce serait en faire un pivot d'accès à l'accueil disponible.

b) **Le carnet de maternité actuel** est un document administratif qui régle surtout les relations papiers entre les familles et les CPAM d'une part, les CAF d'autre part. Il devrait être refondu dans une perspective d'information nationale et locale sur les différents droits existants afin de faciliter le choix des familles vis à vis des prestations, des équipements, des avantages fiscaux, des droits à retraite préservés.

c) Le système actuel de contrôle de passation des examens médicaux pré et postnataux mobilise un échange de plus de 5 millions de documents entre les familles et les CAF sans efficacité en termes de politique de santé publique. Il n'existe pratiquement jamais de sanctions sur les prestations sans que pour autant, en l'état, n'ait été engagée une véritable politique de prévention de santé publique sur les grossesses à risque. Il est très souhaitable, sans lever toute possibilité de sanction sur les prestations d'organiser – sous contrôle de la CNIL – un signalement par les CPAM ou les CAF à la PMI des grossesses à risque sur critères strictement et pertinemment délimités (par exemple : déclaration tardive de grossesse pour enclencher une action ciblée de terrain).

d) La base ressources des différentes prestations, y compris les prestations de service, méritent une harmonisation autour de la notion de revenu net imposable. Sous réserve d'une accélération du traitement des données par la DGI, la liaison créée en 1996 avec les CAF à des fins de politique de contrôle (dite opération de transfert des données fiscales à posteriori) pourrait être transformée en liaison de gestion (transfert à priori), permettant désormais aux familles de n'effectuer qu'une déclaration de ressources unique pour tous les services publics.

L'éventuel décalage de paiement d'exercice débutant, à titre d'exemple, le 1^{er} octobre au lieu du 1^{er} juillet nécessité par cette approche n'est pas dirimant puisque la base ressources des CAF, est adaptée mensuellement aux changements de situations familiales ou professionnelles à travers des mesures de neutralisation de ressources ou d'abattement (notamment en cas de chômage).

Avec ces mesures la prestation d'accueil serait soutenue et valorisée par une offre d'accueil modernisée et un service public plus moderne et plus citoyen, épousant mieux la meilleure part de libre choix.

* *
*

CONCLUSION GENERALE

Face à un besoin croissant d'accueil du jeune enfant, face à une situation où le désir d'enfant comme l'aspiration à une activité professionnelle des femmes ont progressé aussi de concert, la politique familiale française garde, comme un de ses cœurs de cible, la petite enfance, oubliant trop souvent, d'ailleurs le temps de l'adolescence. Les **prestations familiales** demeurent, pour ce faire, l'axe d'actions privilégiées. Elles **ont le mérite** d'épouser les différences territoriales des besoins et de constituer des droits objectifs ; elles ont le mérite aussi de susciter l'offre, en solvabilisant la demande, à tout le moins sur le moyen et le long terme et de réagir immédiatement à la croissance des besoins en y répondant de manière quasi-mécanique, comme ce fut le cas en 2000 et 2001.

Nous ne doutons pas que la prestation d'accueil du jeune enfant bénéficiera, comme les autres prestations familiales, de ces mêmes atouts. Compte tenu de la complexité du dossier, nous avons conscience que les choix et pistes de travail proposés ici sont forcément perfectibles. Nous avons aussi conscience que l'accueil du jeune enfant ne se limite pas à la tranche des 0-6 ans et que l'enfant demeure encore « jeune » au delà de cet âge. Cependant, conformément à la lettre du Ministre délégué à la Famille, nous avons orienté notre réflexion sur la toute petite enfance pour mieux satisfaire aux besoins en la matière. Dans ce cadre, nous avons eu la volonté de rationaliser le périmètre et la contenance de ce nouveau dispositif par rapport aux aides existantes.

Dans le scénario 1, l'amélioration de l'accueil peut être effectué à coûts très mesurés, en faisant - entre autres - converger les taux d'effort en cas d'accueil extérieur. Aller plus loin que la convergence conduirait sans doute à des pertes de droits sur les revenus moyens peu pertinentes, tant sur le curseur des revenus disponibles la sensibilité financière est grande.

La voie de la prestation de base et des compléments, expertisée **dans le scénario 2**, semble **faire consensus**, ce qui donne une **armature solide** à la réforme. Reste à déterminer politiquement la part de l'une et des autres. C'est un premier choix à éclairer encore.

La voie d'une prestation unifiée analysée **dans le scénario 3**, entraîne inéluctablement des **redéploiements**. Plus la première est forte et plus les seconds seraient d'ampleur notable. Mais, sur ce point, **l'équité** peut être visionnée différemment sur les temps multiples de la petite enfance et notamment **autour de la naissance**.

En tout état de cause, l'attente de l'opinion publique et des partenaires familiaux et sociaux est grande en termes d'amélioration et de rationalisation de l'existant, tant au niveau de la prestation elle-même que de sa politique d'accompagnement, cette dernière valorisant la première et favorisant un équilibre certain. Lui donnant, aussi, un **sens**, lequel, au delà du dispositif technique, donne sa vraie visibilité à une grande politique d'accueil de l'enfance. Où l'on retrouve le **principe d'humanité** dès la venue au monde de l'enfant.

Remerciements

Au terme de ce parcours vers la prestation d'accueil du jeune enfant, nos remerciements vont, tout d'abord, à **Christian Jacob**, Ministre délégué à la Famille, pour la confiance qu'il nous a accordée en nous demandant de conduire cette mission et d'élaborer ce rapport.

A cet égard, au nom des membres du groupe de travail, nous voulons remercier l'ensemble de ses collaborateurs qui ont tout particulièrement, sous l'impulsion de **Marie-Laure Denis**, Directeur de Cabinet, suivi l'élaboration de ce travail : **Serge Milano**, Conseiller auprès du Ministre délégué, et Arnaud **Strasser**, Conseiller technique. Qu'ils sachent combien notre reconnaissance est grande.

Nous tenons aussi à exprimer nos remerciements à **Laurent Habert** qui, avec son équipe, a assumé avec diligence et efficacité le secrétariat du groupe de réflexion sur la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant.

La contribution de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, sous l'impulsion de **Nicole Prud'homme**, Présidente de la Caisse, et d'**Annick Morel**, Directrice de cette institution, a été essentielle. Ses services ont été largement sollicités, d'une part pour présenter dans un cadre rigoureux l'ensemble des données relatives à la politique de l'enfance et de la famille, d'autre part pour réfléchir aux différentes hypothèses susceptibles d'être proposées aux autorités politiques. Qu'ils en soient particulièrement remerciés, tout comme les caisses locales, dont certaines, à un titre ou à un autre, ont été sollicitées. Nous leur exprimons notre gratitude.

D'autres institutions ont bien évidemment contribué à éclairer ces données techniques : la direction de la sécurité sociale, et, à ce titre, nous voudrions dire notre gratitude au Directeur de la Sécurité Sociale, **Dominique Libault**, et à son équipe comme à celle de la DREES, Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques, dirigée par **Mireille Elbaum** ; les Cabinets du Ministre de l'Education Nationale et de la Secrétaire d'Etat aux Handicapés qui, par la voix de **Jean David**, Conseiller technique, de **Antoine Santolini**, et de **Jean-Paul Caille**, Chargé d'Etudes, d'une part, et d'**Annick Deveau**, conseiller technique, d'autre part, ont éclairé le groupe de réflexion sur la problématique de l'école maternelle ainsi que sur celle de l'accueil des enfants handicapés.

Les données fournies par **Ada Foughali** sur les départements d'Outre Mer nous ont permis de compléter ce panorama. Nous voulons dire à tous ici notre gratitude.

Enfin, **Claude Thélot**, Vice-Président du Haut Conseil de la Population et de la Famille, en nous fournissant, avant que celles-ci ne soient publiques, les rapports de **Frédérique Leprince**, **Laurent Toulemon** et celui de **Valérie Albouy** et **Nicole Roth**, a aussi permis au groupe de travail d'être plus amplement informé. Qu'il en soit remercié.

Les auteurs du rapport veulent aussi exprimer leur **profonde gratitude à l'ensemble des membres du groupe** désigné par Christian Jacob. L'investissement personnel qu'ils ont chaleureusement consenti malgré les lourdes responsabilités qu'ils exercent par ailleurs, la qualité des contributions qu'ils nous ont fournies, leur

disponibilité comme l'écoute mutuelle entre des participants qui n'avaient pas toujours des opinions convergentes en la matière, ont permis d'enrichir ce rapport. Que chacun d'eux trouve ici l'expression de notre reconnaissance : **Sylviane Leger**, Directrice Générale de l'Action Sociale, représentée par **Caroline Lefebvre** et **Nora Haddad** ; **Luc Machard**, Délégué Interministériel à la famille, représenté par **Patrick Midy**, Chargé de mission.

Parmi ceux-ci les représentants des organisations syndicales à la -Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) : **André Baissac**, représentant de la CGT-FO- Confédération Générale du Travail - Force Ouvrière ; **Jacqueline Farache**, Administratrice de la CNAF, représentante de la Confédération Générale du Travail (CGT)- secteur Protection Sociale Famille ; **Michel Langlois**, Président de la CAF de Seine-Saint-Denis, et représentant la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT), représenté par **Jean-Claude Servais-Picord**, Administrateur de la CNAF; **Claude Molinier**, représentant de la Confédération Française de l'Encadrement-Confédération Générale des Cadres (CFE-CGC), représenté par **Nadine Ducourtioux**, Administratrice de la CNAF ; **Didier Patte**, représentant de la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens(CFTC) ; **Les représentants des Travailleurs indépendants** participaient aussi à ce groupe de travail : **André de Luca**, représentant l'Union Professionnelle Artisanale(UPA) ; **Daniel-Julien Noël**, Administrateur de la CNAF, représentant de l'UNAPEL/CNPL ; **Les représentants des employeurs** ont également apporté leur vision de cette problématique: **François Fondard**, Président de l'UDAF de Rouen, représentant de l'Union Nationale des Associations Familiales(UNAF), représenté par **Georges Noharet**, Administrateur de la CNAF et **Jean-Louis Dubelloy** ; **Roselyne Lecoultre**, représentant des employeurs de l'Union Professionnelle Artisanale (UPA) ; **Nicole Prud'homme**, Présidente de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales(CNAF), représentée par **Annick Morel**, Directrice, **Frédéric Marinacce**, Directeur des prestations familiales, **Frédérique Leprince**, Sous-Directrice de l'action sociale, de **Jean-Marie Royer**, Sous-Directeur aux prestations familiales, de **Virginie Madelin** et de **Ronan Mahieu** du bureau de la Prévision ; **Les représentants des organismes et associations adhérentes à l'Union Nationale des Associations Familiales(UNAF) ont éclairé de leurs expériences de proximité notre réflexion :** **Edith Betsch**, Présidente de Femmes Actives au Foyer, représentée par **Brigitte Jacquelin**, Administrateur ; **Jean-Michel Bloch-Lainé**, Président de l'Union Nationale Interfédérale des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS) représenté par **Hubert Allier**, Directeur Général, par **Solange Passaris**, Membre de la conférence des adhérents nationaux et par **Francine Fenet**, Conseillère Technique ; **Régis Devoldère**, Président de l'Union Nationale des Associations de Parents et Amis de Personnes Handicapées Mentales (UNAPEI), représenté par **Thierry Nouvel**, Chargé des Affaires Juridiques; **Michèle Fournier-Bernard**, Présidente du Conseil National des Associations Familiales Laïques(CNAFAL) représentée par **Patrick Olivier**, Secrétaire Général et par **M. Bricot**; **Etiennette Guerlin**, Présidente de la Confédération Syndicale des Familles(CSF), représentée par **Jean-Louis Leclochard**, Secrétaire Confédéral, **Claire Madrid**, Chargée de mission et **Patricia Augustin**; **Daniel Hoeffel**, Sénateur du Bas-Rhin, Maire de Handschuheim, Président de l'Association des Maires de France(AMF) représenté par **Marie-Claude Serres-Combourieu**, Responsable du département action sociale, éducative, sportive et culturelle; **Henri Joyeux**, Président de Familles de France, représenté par **Christiane Therry**, Déléguée

Générale et de **Ingrid Foulon**, Chargée de mission; **Pierre-Patrick Kaltenbach**, Président de l'Association Familiale Protestante (AFP); **Marie-Béatrice Levaux**, **Présidente de la Fédération Nationale des Particuliers Employeurs (FEPEM)**, représentée par **Martine Brasseur**, Directrice; **Elisabeth Morin**, représentante de Entrepreneurs et Dirigeants Chrétiens; **Michel Notté**, Sous Directeur à la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA), représenté par **Mme Chambe**, Directrice de la protection sociale, et par **Christine Marquaille**, Représentante du département Famille-logement; **Jacqueline Perker**, Présidente du Centre National d'Information et de Documentation des Femmes et des Familles(CNIDFF) représentée par **Dolorès Zlatic**, Secrétaire Générale et **Annie Guilberteau**, Directrice; **Marie-Claude Petit**, Présidente de la Fédération Nationale Familles Rurales, représentée par **Jean-Claude Talarmain**, Vice-Président, **Jean-Yves Martin**, Directeur; **Hervé Laplaize**, Conseiller technique; **Bernard Teper**, Président de l'Union des Familles Laïques (UFAL); **Jean-Yves Vayssières**, Secrétaire national de l'Association des Familles d'Actions Laïques(AFAL); **Paul de Viguerie**, Président de la Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques (CNAFC), représenté par **Annick Doulcet**, Présidente de la fédération AFC de Paris; **Des élus et des personnalités qualifiées nous apporté leurs connaissances**: **Gérard Adam**, Professeur au Conservatoire des Arts et Métiers; **Martine Aurillac**, Député de Paris; **Dominique Baud**, Conseiller de Paris; **Stéphanie Bocquet**, Adjoint au Maire de Lilles, **Charles-Amédée de Courson**, Député de la Marne, Maire de Varrault les Dames, **Jean-Marie Geveaux**, Député de la Sarthe, Vice Président du Conseil Général de la Sarthe; **Marie-Joëlle Gorisse**, Directrice Santé et solidarité de la commune de Rueil-Malmaison; **Claude Greff**, Député de l'Indre-et-Loire; **Cécile Jonathan**, Adjointe au Maire de Tours; **Philippe Lacroix**, Adjoint au Maire de Nanterre, **Jean-Louis Lorrain**, Vice Président de la Commission des Affaires sociales au Sénat, Sénateur du Haut-Rhin, Maire de Landser; **Bernard Perrut**, Député du Rhône.

Nos remerciements vont enfin à celles et à ceux qui, au quotidien, nous ont entourés acceptant, à titre personnel, de lire ce document: **Catherine Oulnick**, **Laure Touraine-Pascal** et **Philippe Lacombe**.

A tous, nous disons notre gratitude et notre reconnaissance.

Puisse l'ensemble des propositions formulées grâce à eux permettre à nos enfants d'être toujours mieux accueillis, tant il est vrai que porter en priorité un regard et une attention aux plus petits, c'est en fin de compte, pour une société, prendre la mesure du regard qu'elle porte sur elle-même et sur son avenir, renvoyant en cela à l'autre débat fondamental du printemps prochain : celui de notre système de retraites.



Ministère délégué à la Famille

Composition du groupe de travail

"PRESTATION DE LIBRE CHOIX"

REPRESENTANTS DES ORGANISATIONS SYNDICALES A LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF) :

André Baissac, représentant de la CGT-FO- Confédération Générale du Travail
Force Ouvrière

Jacqueline Farache, Administratrice de la CNAF, représentante de la Confédération Générale du Travail (CGT)- secteur Protection Sociale Famille

Michel Langlois, Président de la CAF de Seine-Saint-Denis, et représentant la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT), représenté par **Jean-Claude Servais-Picord**, Administrateur de la CNAF

Claude Molinier, représentant de la Confédération Française de l'Encadrement-Confédération Générale des Cadres (CFE-CGC), représenté par **Nadine Ducourtioux**, Administratrice de la CNAF.

Didier Patte, représentant de la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC)

REPRESENTANTS DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS :

André de Luca, représentant l'Union Professionnelle Artisanale(UPA)

Daniel-Julien Noël, Administrateur de la CNAF, représentant de l'UNAPEL/CNPL

REPRESENTANTS DES EMPLOYEURS :

François Fondard, Président de l'UDAF de Rouen, représentant de l'Union Nationale des Associations Familiales(UNAF), représenté par **Georges Noharet**, Administrateur de la CNAF et **Jean-Louis Dubelloy**

Roselyne Lecoultre, représentant des employeurs de l'Union Professionnelle Artisanale (UPA)

CNAF :

Nicole Prud'homme, Présidente de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales(CNAF), représentée par **Annick Morel**, Directrice, **Fédéric Marinacce**, Directeur des prestations familiales, **Fédérique Leprince**, Sous-Directrice de l'action sociale, **Jean-Marie Royer**, Sous-Directeur aux prestations familiales, **Virginie Madelin** et **Ronan Mahieu** du bureau de la Prévision

LES REPRESENTANTS DES ORGANISMES ET ASSOCIATIONS ADHERENTES A L'UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES (UNAF) :

Edith Betsch, Présidente de Femmes Actives au Foyer, représentée par **Brigitte Jacquelin**, Administrateur

Jean-Michel Bloch-Lainé, Président de l'Union Nationale Interfédérale des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS) représenté par **Hubert Allier**, Directeur Général, par **Solange Passaris**, Membre de la conférence des adhérents nationaux et par **Francine Fenet**, Conseillère Technique

Régis Devoldère, Président de l'Union Nationale des Associations de Parents et Amis de Personnes Handicapées Mentales (UNAPEI), représenté par **Thierry Nouvel**, Chargé des Affaires Juridiques

Michèle Fournier-Bernard, Présidente du Conseil National des Associations Familiales Laïques(CNAFAL) représentée par **Patrick Olivier**, Secrétaire Général et par **M. Bricot**

Etiennette Guerlin, Présidente de la Confédération Syndicale des Familles(CSF), représentée par **Jean-Louis Leclochard**, Secrétaire Confédéral, **Claire Madrid**, Chargée de mission et **Patricia Augustin**

Daniel Hoeffel, Sénateur du Bas-Rhin, Maire de Handschuheim, Président de l'Association des Maires de France(AMF) représenté par **Marie-Claude Serres-Combourieu**, Responsable du département action sociale, éducative, sportive et culturelle

Henri Joyeux, Président de Familles de France, représenté par **Christiane Therry**, Déléguée Générale et de **Ingrid Foulon**, Chargée de mission

Pierre-Patrick Kaltenbach, Président de l'Association Familiale Protestante(AFP)

Marie-Béatrice Levau, Présidente de la Fédération Nationale des Particuliers Employeurs (FEPEM), représentée par **Martine Brasseur**, Directrice

Elisabeth Morin, représentante de Entrepreneurs et Dirigeants Chrétiens

Michel Notté, Sous Directeur à la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA), représenté par **Mme Chambe**, Directrice de la protection sociale, et par **Christine Marquaille**, Représentante du département Famille-logement

Jacqueline Perker, Présidente du Centre National d'Information et de Documentation des Femmes et des Familles(CNIDFF) représentée par **Dolorès Zlatic**, Secrétaire Générale et **Annie Guilberte**, Directrice

Marie-Claude Petit, Présidente de la Fédération Nationale Familles Rurales, représentée par **Jean-Claude Talarmain**, Vice-Président, **Jean-Yves Martin**, Directeur; **Hervé Laplaize**, Conseiller technique

Bernard Teper, Président de l'Union des Familles Laïques (UFAL)

Jean-Yves Vayssières, Secrétaire national de l'Association des Familles d'Actions Laïques(AFAL)

Paul de Viguerie, Président de la Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques (CNAFC) , représenté par **Annick Doulcet**, Présidente de la fédération AFC de Paris

ELUS ET DES PERSONNALITES QUALIFIEES :

Gérard Adam, Professeur au Conservatoire des Arts et Métiers

Martine Aurillac, Député de Paris

Dominique Baud, Conseiller de Paris

Charles-Amédée de Courson, Député de la Marne, Maire de Varrault les Dames

Jean-Marie Geveaux, Député de la Sarthe, Vice Président du Conseil Général de la Sarthe

Marie-Joëlle Gorisse, Directrice Santé et solidarité de la commune de Rueil-Malmaison

Claude Greff, Député de l'Indre-et-Loire

Cécile Jonathan, Adjointe au Maire de Tours

Philippe Lacroix, Adjoint au Maire de Nanterre

Jean-Louis Lorrain, Vice Président de la Commission des Affaires sociales au Sénat, Sénateur du Haut-Rhin, Maire de Landser

Bernard Perrut, Député du Rhône.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et rapports

Albouy V. et Roth N., *Rapport sur les aides publiques en direction des familles* pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, février 2003.

Ancelin J., *L'action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales : un siècle d'histoire*, association pour l'histoire de la sécurité sociale, 1997.

Blondel B., de Mazaubrun C., Bréart G., *Enquête nationale de périnatalité 1995*, Rapport de fin d'études, direction générale de la santé et Unité INSERM 194, Ministère de la Santé, Paris 1996.

Chadelat J.F., *Avantages familiaux en matière de retraite*, décembre 1997.

Cillio Konrad C., *La conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale : nouveaux enjeux, nouveaux débats, nouveaux acteurs*, octobre 2001

Cohen S., *De la crèche à l'école : la continuité éducative des repères pédagogiques*, Nathan, 1995

Commaille J., Strobel P. et Villac M., *La politique de la famille*, Collection Repères, Editions La Découverte, Paris, 2002.

Commission européenne, *Flexibilité et conciliation de la vie professionnelle et de la vie de famille : une nouvelle forme de précarité*, trois études européennes, emploi et affaires sociales, 1998.

Duclos L., *Rapport au Commissariat général au Plan sur le thème de la conciliation vie familiale vie professionnelle*.

European Commission Network on Childcare, *A review of services for young children in the European Union*, Commission européenne, DG5, Unité égalité des chances, 1996.

Florin A., *Modes d'accueil et développement du jeune enfant*, Laboratoire cognition et communication, Université de Nantes, rapport réalisé pour la CNAF en 1999.

Fitoussi M., *Le ras-le-bol des superwomen*, Editions LGF, Livre de Poche, Paris, 1998.

Giampino S., *Les mères qui travaillent sont-elles coupables ?*, Albin Michel, Paris, 2000.

Godet. M, *Le choc de 2006*, édition Odile Jacob, paris, décembre 2002.

Goody J., *La famille en Europe*, édition du seuil, Paris, 2001.

Haut Conseil de la Population et de la Famille, *Avis sur la Fécondité et l'accueil du jeune enfant en France*, février 2003.

Hermange M.T., *L'enfant soi-disant roi*, Albin Michel, Paris, 1999.

Hermange M.T., Lemarié G., *Redonner du sens à l'enfance*, Mallard, Paris, 2000.

Hermange M.T., Schilte C., *Le guide hachette des jeunes parents*, Hachette pratique, 2001.

Hermange M.T., *Les enfants d'abord : 100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance*, La Documentation Française, Paris, février 2002.

Jenson J. et Sineau M. (sous la direction de), *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*, LGDJ, Paris, 1998.

de Kervasdoué J.(dir.), *Le carnet de santé de la France en 2000*, Editions Syros, Paris, 2000.

Lebovici S. et Weil-Halpern F., *Psychopathologie du bébé*, PUF, Paris, 1989.

Leclerc A., Fassin D., Grandjean H., Kaminski M., Lang T. , *Les inégalités sociales de santé*, éditions Inserm-La Découverte, Paris, 2000.

Leprince F., *L'accueil des jeunes enfants en France*, Rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, février 2003.

Letablier M.T., Rieucau G., *Garder et accueillir les jeunes enfants : une affaire d'Etat ?*, Centre d'études pour l'emploi, 2001.

Méda D., *Le temps des femmes : pour un nouveau partage des rôles*, Flammarion, 2001.

Naves. P. et Cathala.B., *Rapport sur les accueils provisoires et les placements d'enfants et d'adolescents*, juin 2000.

Neyrand G. *Evolution des savoirs sur la petite enfance et parentalité*, CIMERSS (recherche financée par la Cnaf), 1999.

Neyrand G., *L'enfant, la mère et la question du père*, PUF, Paris, 2000.

Noël J.L. *L'invention du jeune enfant au XIXe siècle : de la salle d'asile à l'école maternelle*, Belin, Paris, 1997.

Norvez A., *De la naissance à l'école : santé, modes de garde et pré scolarité dans la France contemporaine*, PUF-INED, Paris, 1990.

Pernoud L., *Il ne fait pas bon être mère dans les temps qui courent*, Editions Stock, Paris, 1981.

Peyrefitte A., *La société de confiance*, éditions O. Jacob, Paris, 1985.

Rosencveig J.P., *Le dispositif français de protection de l'enfance*, Edition Jeunesse et Droit, Paris 1996.

Steck P., *Les prestations familiales*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 1993.

Seibel C., Afriat C., *Avenir des métiers : rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications »*, Commissariat général du Plan, décembre 2002.

Stengers I., *Sciences et Pouvoir, La démocratie face à la technoscience*, Paris, éditions La Découverte, 2002.

Supiot A., *Au delà de l'emploi : transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Flammarion, Paris.

Thelot C. et Villac M., *Politique familiale : bilan et perspectives*, La Documentation française, 1998.

Tocqueville A. de, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Idées Gallimard, Paris, 1975.

Toulemon.L., *La Fécondité en France depuis 25 ans*, rapport remis au Haut Conseil de la Population et de la Famille, février 2003.

Verba Daniel, *Le métier d'éducateur de jeunes enfants*, Alternatives sociales – Editions SYRUS, 2001.

Périodiques, Presse et journeaux scientifiques

Algave E. et Avenel M., *Les bénéficiaires des l'API*, Etudes et Resultats n°112, DREES, avril 2001.

Arrondel L. et Masson A., *Futuribles* n°11, 1999.

Bichot J. et Marcilhacy D, *La farfouille des quotients familiaux*, Droit social n° 2, février 2001.

Borel C., Boeldieu J., *INSEE Première* n° 791, Juillet 2001.

Bréart G., *La situation périnatale en France, évolution entre 1981 et 1995*, Journal de gynécologie obstétrique et biologie de la reproduction n°26, 1997.

Calot.G., *Revue Panoramique*, numéro 57, 2002.

CNAF, *Dossier d'études* n°35, août 2002.

CNAF, *L'activité féminine à l'épreuve de l'allocation parentale d'éducation*, Recherches et Prévisions n°46, 1996.

CNAF, *Les bénéficiaires des équipements d'accueil collectif de la petite enfance*, dossier d'étude N°35, à paraître.

CNAF, *Nouveaux besoins des parents – nouveaux rôles des professionnels*, Informations sociales n°103, 2002.

Choquet M. Davidson F., *Le mode de garde et le développement physique et psychoaffectif du jeune enfant*, Enfance N°5, 1982.

CREDOC, *Enquête d'opinion sur la politique des prestations familiales et sur les caisses d'allocations familiales*, collection des rapports, n°212, Paris, décembre 2000.

CREDOC, *Enquête sur l'accueil des jeunes enfants, conciliation vie familiale - vie professionnelle*, Paris, juin 1998.

CREDOC, Etude Hatchuel, 1989.

Cristofari. M.C. et Labarthe. G., *Des ménages de plus en plus petits*, INSEE Première, numéro 789, juillet 2001.

Cristofari M.-F. et Miranda A., *La petite enfance : pratiques et politiques*, cahiers du Gedisst, n°22, éditions L'Harmattan, 1998.

Damon J., *L'opinion des français sur l'accueil des jeunes enfants, d'après les enquêtes réalisées par le CREDOC*, Solidarité et Santé, études statistiques n°3, 2000

Delour M., Conférence de consensus. *Prise en charge de la femme enceinte et du nouveau-né selon leur degré de risque*, Journal de gynécologie obstétrique et biologique de la reproduction, Editions Masson, décembre 1998.

Dersneau L., *Panorama démographique de la France en 2000*, Population, famille, données sociales, INSEE, 2002.

DREES, Etudes et Résultats, N° 202, novembre 2002.

DREES, *La situation périnatale en France en 1998*, Etudes et résultats n°73, juillet 2000.

DREES, *Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, Collection statistique n°1, juin 2000.

DREES, *Les prestations familiales et de logement en 2001*, Etudes et résultats n°202, novembre 2002.

DREES, *Les Retraites en 2001*, Etudes et Résultats n°207, décembre 2002.

DREES, *Situation périnatale en France en 1998*, Etudes et résultats, n°73, juillet 2000.

Dumont G-F, *La carte des « six France »*, Population Avenir, numéro 654, septembre-octobre 2001.

Écoiffier M., *Boire ou être enceinte, il faut choisir*, Libération, 26 avril 2001.

Eurostat, *Démographie Internationale Comparée*, Annuaire 2002.

Eurostat, *Statistiques sociales européennes - Démographie*, édition 2000.

Giroud F., interview au Figaro Magazine, 1-2 août 1999.

INSEE, *Indicateurs de niveau de vie de 1996 à 2001*, Etudes et Résultats, janvier 2002.

INSEE Première n° 647, mai 1999.

INSEE Première, n°797, Juillet 2001.

Lallemand D., *Une crèche préventive unique en France*, et Bernard E., *La croisée des liens : lieux d'accueil enfants-parents de quartier, lien familial et lien social*, cahiers n°1 de la Fondation de France.

Lejeune G., Guitton C., *Un réseau ville-hôpital médico-social périnatal : le nord des Hauts de Seine*, 5^{èmes} Journées parisiennes obstétrico-pédiatriques, Les Cahiers de l'AP-HP, 1997.

Le Nouvel Observateur, *La vaillance du nouveau-né*, Hors Série n°36.

Louis C., *Le grand malaise des gynécologues*, Le Figaro, 26 décembre 2002.

Mac Donald P., *Les politiques de soutien de la fécondité, l'éventail des possibilités*, Population n°3, INED, 2002.

Meurs D. et Ponthieux S., *Une mesure de la discrimination dans l'écart de salaire entre hommes et femmes*, Economie et Statistique n° 337 338 2000.

Mutualité Sociale Agricole, *Accompagner les familles dans leur vie quotidienne*, Rapport de la Journée Nationale de la MSA, Actualité Sociale Agricole, collection Débats et Actions 2002.

OCDE, *Petite enfance, grands défis, Education et structures d'accueil*, 2001.

Olier L., *Combien coûtent nos enfants ?*, Données sociales, INSEE, 1999.

Population et sociétés, numéro 374, décembre 2001.

Remy P-L., *L'enfant aujourd'hui*, Echanges santé-social, n°95-96.

Robert-Bobée I., *Vers une baisse du nombre moyen d'enfants par femme ? Une simulation à comportements inchangés. France*, portrait social 2001.2002.INSEE.

Ruffie A., Deville A., Babeaud A., *Etat des lieux des structures obstétricales et néonatales en France*, Journal de Gynécologie obstétrique et biologique de la reproduction, Conférence de

consensus. Prise en charge de la femme enceinte et du nouveau-né selon leur degré de risque, Editions Masson, décembre 1998.

Rumeau-Rouquette, Cans C., Grandjean H., Baille F., Fombonne E., du Mazaubrun C., *Résultats d'une enquête épidémiologique sur les déficiences sévères à l'âge adulte*, Handicaps et Inadaptations, n° 79-80, 1998.

Truffert P., Goujard J., Dehan M., Bréard G., *L'effet protecteur du statut d'inborn sur la survie sans séquelle de grands prématurés*, 5^{èmes} Journées parisiennes obstétrico-pédiatriques, Assistance Publique – Hôpitaux de Paris, Les Cahiers de l'AP-HP, 1997.

UNICEF, *Bilan Innocenti n°1*, Innocenti Research Center, Florence, Italy, juin 2001.

Van de Walle I., Alleaume S., *étude CISE 1996*, dossier d'études n°8, CNAF, mai 2000.

Van de Walle, *stratégies des employeurs et des salariés*, Recherches et Prévisions n°9, CNAF, septembre 1997.

Législation et réglementation

Réglementation en vigueur concernant les crèches collectives :

Article L.180 du code de la santé publique

Décret n°74.58 du 15 janvier 1974 relatif à la réglementation des crèches.

Arrêté du 5 novembre 1975(J.O. du 16.12.1975) portant réglementation du fonctionnement des crèches.

Décret du 1er août 2002.

Réglementation en vigueur concernant les crèches familiales:

Article L.180 du code de la santé publique

Décret n°74.58 du 15 janvier 1974 relatif à la réglementation des crèches.

Arrêté du 5 novembre 1975(J.O. du 16.12.1975) portant réglementation du fonctionnement des crèches.

Décret du 1er août 2002.

Réglementation en vigueur concernant les crèches parentales:

Article L.180 du code de la santé publique

Décret n°74.58 du 15 janvier 1974 relatif à la réglementation des crèches.

Arrêté du 5 novembre 1975(J.O. du 16.12.1975) portant réglementation du fonctionnement des crèches.

Décret du 1er août 2002.

Réglementation en vigueur concernant les haltes-garderies :

Loi n°89-899 du 18 décembre 1989 (J.O. du 19 décembre 1989) relative à la protection et à la promotion de la santé de la famille et de l'enfance(P.M.I.) ;

Arrêté du 26 février 1979 (J.O. du 1er mars 1979) portant réglementation des haltes-garderies
Circulaire n°51 du 26 février 1979 du ministère de la santé relative à l'arrêté du même jour.

Réglementation en vigueur concernant les assistantes maternelles :

Articles 123.1 à 123.8 du code de la Famille et de l'aide sociale ;

Articles D.7731-1 à 5 ;

Loi n°92-642 du 12 juillet 1992, relative aux assistantes maternelles ;

Décret n°92-1051 du 29 septembre 1992 relatif à l'agrément des assistantes maternelles.

Réglementation en vigueur concernant les centres de loisirs sans hébergement:

Article L.180 du code de la santé publique ;

Arrêté du 20 mars 1984 du ministère du Temps libre, de la Jeunesse et des Sports.

Législation européenne :

Directive 92/85/CEE du 19 octobre 1992 sur l'amélioration des conditions de travail des femmes enceintes, accouchées ou allaitantes, JOCE L 348 du 28.11.1992.

Directive 96/34/CE du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, JOCE L145 du 19.6.1996.