

Les expérimentations petite enfance de la branche Famille Une contribution au rapprochement entre offre et demande d'accueil

Durant trois ans, 52 caisses d'Allocations familiales (Caf) ont expérimenté une offre de service visant à améliorer le rapprochement entre l'offre d'accueil des jeunes enfants et la demande. Quinze de ces Caf ont été associées à l'évaluation de cette expérimentation élaborée autour de trois dispositifs : un service d'information aux familles, un numéro unique d'enregistrement des demandes d'accueil, un schéma organisant au niveau départemental l'offre et la demande.

Les dispositifs s'adressant aux familles ont effectivement amélioré le choix et les démarches réalisées par les parents alors que le schéma directeur constitue pour l'essentiel un outil de diagnostic. Les propositions formulées devront prendre en compte les enseignements de l'expérimentation, qui mettent en lumière le temps long de mise en œuvre et de négociations partenariales, la montée en charge progressive, et la nécessité d'un dispositif de pilotage.



Depuis 2007, afin d'améliorer l'adéquation entre l'offre et l'accueil pour les enfants âgés de moins de 3 ans et la demande des familles, 52 caisses d'Allocations familiales (Caf) ont initié, sur une partie de leur territoire (carte 1), une offre de service construite autour des trois types de dispositifs suivants :

- *un service individualisé d'information aux familles* qui vise à fournir à chaque famille venant d'avoir un enfant un ensemble d'informations sur les caractéristiques, la disponibilité et les coûts des différents modes d'accueil. L'expérimentation de ce service repose sur l'hypothèse que au-delà des questions liées à l'offre d'accueil et à sa gestion (quantité de places disponibles, modalités d'organisation des équipements, etc.), les problèmes d'adéquation entre l'offre et la demande de modes d'accueil peuvent être liés à une information insuffisante ou tronquée des parents, troublant leurs possibilités de choix ;
- *un numéro unique d'enregistrement des demandes* des familles proposant de recueillir sur une liste unique des souhaits en matière de mode d'accueil. Partant de l'idée qu'une des difficultés pour répondre à la demande serait que les parents multiplient les démarches, ce numéro postule que la demande réelle est mal appréhendée ;
- *un schéma départemental d'accueil de la petite enfance*, document d'orientation et de planification de la politique départementale en matière de petite enfance

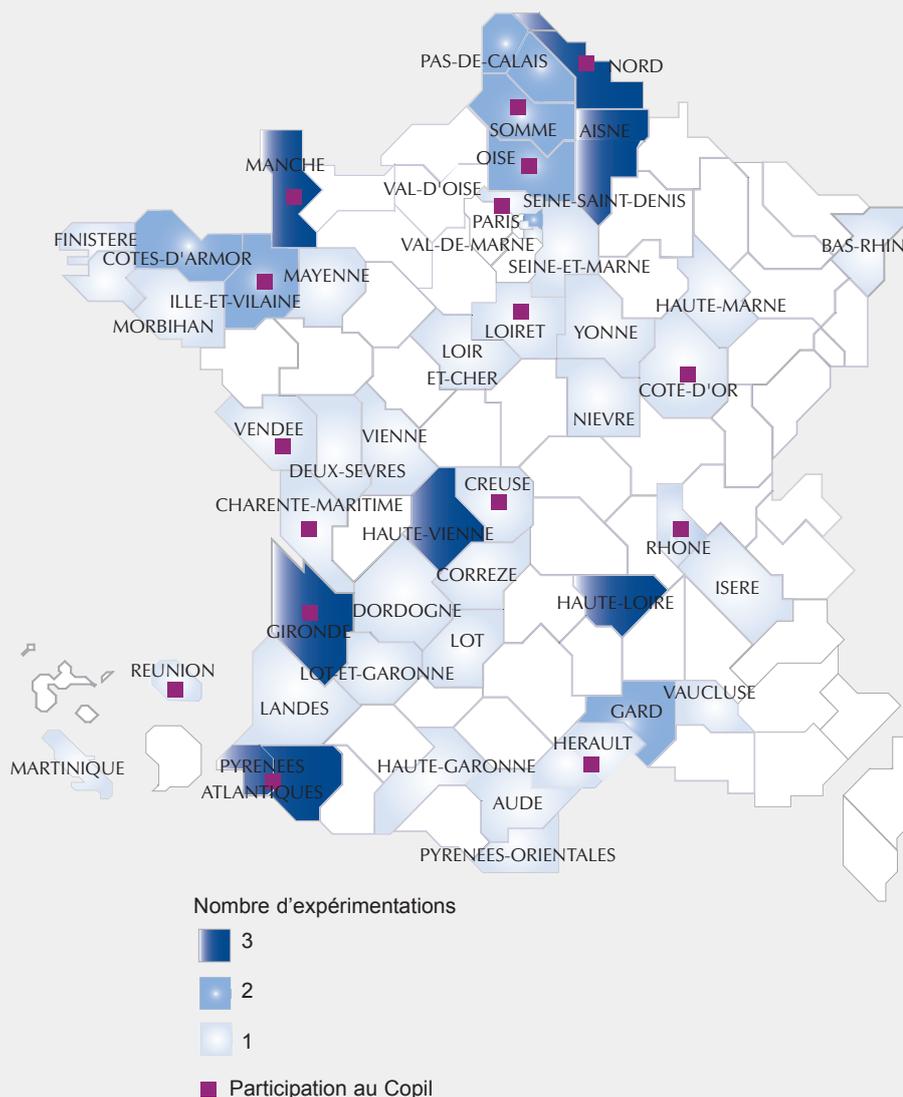
dont l'objectif est d'améliorer le recensement des besoins et de l'offre, et de programmer des actions. L'élaboration de ce schéma repose sur le constat d'une grande complexité de la gouvernance de ce champ d'action. Réunir les partenaires devrait améliorer leur capacité de réponse coordonnée à la demande.

Cette expérimentation a fait l'objet d'un pilotage par la Direction des politiques familiale et sociale (Dpfs) de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), sous la forme d'un financement des Caf, de la tenue d'un comité de pilotage composé de Caf sélectionnées pour leur diversité territoriale, et d'une évaluation menée par la Direction des statistiques des études et de la recherche (Dser) de la Cnaf.

Une évaluation participative

Le protocole d'évaluation qui a accompagné le dispositif expérimental durant trois ans a suivi un cheminement parallèle à la mise en œuvre des dispositifs. Tout d'abord, il a permis la première année d'observer leur mise en place, la deuxième année leur montée en charge et la troisième année leurs effets. Par ailleurs, trois principes ont régi le protocole : la participation, la comparaison et la confrontation. La participation des Caf aux instances décisionnelles et opérationnelles a permis en premier lieu de contribuer à la détermination du protocole, au recueil de l'information, et à

Carte 1 - Nombre d'expérimentations par département



Source : enquête Offre de service petite enfance (Ospe), Tmo - Cnaf, juin 2007 à juin 2010.

l'analyse des résultats. La dimension comparative entre les Caf, les territoires, et les années d'expérimentation, a été utilisée pour comprendre les résultats mesurés. Enfin, le croisement des points de vue entre les parents, les partenaires et les Caf, a permis de scinder les effets réels et perçus de l'expérimentation. Le protocole a reposé sur trois types d'investigations :

- un recueil d'information auprès des Caf chaque année, pour apporter des éléments de cadrage, décrire les condi-

tions de l'expérimentation et mesurer l'activité (nombre de bénéficiaires des services etc.) ;

- un questionnaire passé chaque année auprès d'un échantillon de 1 100 parents (100 par territoire expérimental) de jeunes enfants pour comprendre leurs démarches, leurs attentes, leur satisfaction des services proposés et la solution de garde trouvée ;

- un questionnaire passé la première et la dernière année d'expérimentation auprès des partenaires des Caf sur le schéma départemental d'accueil, pour recueillir leur opinion sur la démarche et ses effets.

À l'issue des trois années d'expérimentation, il est possible de tirer des enseignements sur les effets des dispositifs pour les familles, ainsi que sur les configurations pertinentes de mise en œuvre.

Une légère amélioration de l'adéquation offre / demande...

Le premier résultat, essentiel, de ces expérimentations, réside dans le constat que le numéro unique d'enregistrement des demandes, et l'information aux familles ont contribué à améliorer le ratio positif entre le mode d'accueil souhaité par les parents et le mode d'accueil obtenu en général, parmi les parents exprimant une préférence, en particulier parmi ceux ayant indiqué une préférence pour un mode d'accueil extérieur à la famille (tableau 1).

Cette amélioration n'est pas liée à l'augmentation des places d'accueil, globalement stable, excepté un petit accroissement du nombre d'assistant-e-s maternel-le-s, ni à une modification du type d'accueil utilisé. Elle est liée principalement à une modification des attentes des parents.

Par rapport à 2008, à la fin 2010, moins de parents ont déclaré souhaiter garder eux-mêmes leur enfant. Ils sont davantage à ne pas avoir de préférence (une grande moitié gardent alors eux-mêmes leur enfant) et sont plus nombreux à privilégier le recours à un-e assistant-e maternel-le.

Tableau 1 - Évolution du taux d'adéquation (en %)

| | 2008 | 2010 |
|---|------|------|
| ■ Taux d'adéquation (y compris si pas de préférence pour un mode de garde) | 79 | 84 |
| ■ Taux d'adéquation parmi les parents ayant exprimé une préférence | 73 | 77 |
| ■ Taux d'adéquation parmi les parents ayant exprimé une préférence pour un mode de garde autre que la famille | 54 | 64 |

Source : enquête Ospe, Tmo - Cnaf, juin 2008, juin 2009 et juin 2010.

Lecture : en 2008, 79 % des parents ont obtenu le mode de garde souhaité. Par convention, les parents n'exprimant pas de souhait sont considérés comme ayant recours au mode de leur choix. Le second indicateur ne prend en compte que les parents ayant exprimé une préférence.

Ainsi entre 2008 et 2010, les choix des familles sont plus réalistes. Ils sont plus adaptés aux modes d'accueil disponibles, ou sont indifférents, ce qui peut être interprété comme une acceptation des disponibilités.

Les souhaits parentaux étant plus conformes aux possibilités locales, une amélioration du taux d'adéquation par mode d'accueil est observée (tableau 2), en particulier pour l'établissement d'accueil du jeune enfant (Eaje)¹. En 2010, près de la moitié (48 %) de ceux qui souhaitent faire garder leur enfant dans un Eaje le font effectivement au lieu de 35 % en 2008.

Ce phénomène n'est pas lié à une modification des critères de choix des familles, qui changent peu. Un tiers des parents déclarent ne pas en avoir : soit ils veulent garder eux-mêmes leur enfant, soit ils n'ont pas l'impression de pouvoir choisir. Pour 19,5 % des parents, les premiers critères de choix demeurent ceux liés à l'enfant : respect de ses rythmes, éveil, socialisation, critères précédant la confiance dans la personne qui va prendre en charge l'enfant (19 %). L'aspect pratique de la garde (horaire ou distance au domicile ou au travail) est moins mentionné comme critère principal (10 %). L'hygiène et la sécurité ne semblent pas être un critère de différenciation des modes d'accueil (moins de 0,5 %). Alors que les critères ne changent pas, c'est l'image elle-même des modes d'accueil qui a sans doute évolué.

Si le coût n'est pas, pour l'ensemble des parents, un critère mis fortement en avant (8 % de citations), les plus démunis y attachent bien entendu plus d'importance : les allocataires du revenu de solidarité active (Rsa) sont ainsi 15 % à le mentionner.

... liée à une bonne information des parents et à des démarches simplifiées

En 2009, alors que les Caf ont mis en place un système d'information pour les familles, les informations reçues sont jugées utiles par 82 % des parents et même très utiles par 44 %, en progression par rapport à l'année précédente. Ce résultat tend à valider l'idée que, bien informés, les parents réalisent des choix correspondant davantage aux possibilités qui leur sont offertes.

Un autre indicateur de la progression du service aux familles est la diminution sur les trois années du nombre

de relances réalisées par les parents auprès des modes d'accueil : en 2010, seules 36 % des familles effectuent des relances ; elles étaient près de la moitié en 2008. La cause est probablement une plus grande rapidité des réponses. En 2010, 43 % des parents ont reçu une réponse dans un délai d'un mois ou moins (en comparaison des 25 % en 2008). Interrogés sur leur satisfaction vis-à-vis du système d'inscription dont ils ont bénéficié, 70 % des parents le trouvent à la fois simple et pratique, et 60 % efficace.

Si le niveau d'information a manifestement joué un rôle sur les choix parentaux et sur leurs pratiques d'inscription, l'amélioration des procédures est sans doute aussi à l'origine de cette satisfaction. Ainsi, le dispositif d'enregistrement des demandes des parents n'a pas abouti sur le plan technique. Pourtant, les sites expérimentaux obtiennent des scores particulièrement élevés sur la satisfaction à l'égard de la procédure, même si les réponses ne sont pas plus promptes ni plus positives que sur les autres territoires. Les démarches des parents ont été améliorées par la réflexion préalable à la mise en place de l'outil sur l'optimisation des parcours.

Un schéma départemental aux effets peu perceptibles

L'évaluation de l'expérimentation du schéma départemental, dans la configuration testée, apporte des résultats moins convaincants. La plupart des territoires expérimentaux signalent à la fois la lourdeur de la mise en œuvre de ces schémas, rarement signés au terme des trois ans de cette démarche, et l'absence d'effets sur l'offre et la demande, même en cas de signature. Un cadrage trop large, une difficulté à mobiliser concrètement le partenariat et l'enchevêtrement des compétences ont pu limiter les actions mises en œuvre. Toutefois, les Caf comme les partenaires soulignent l'intérêt de cet outil pour deux fonctions : d'une part, la réalisation d'un diagnostic partagé avec l'ensemble des acteurs de la petite enfance, et d'autre part, la concertation sur les dispositifs innovants, nombreux sur la période de l'expérimentation.

Une amélioration du dispositif de pilotage

Un autre effet, non réfléchi en amont, de l'expérimentation est qu'elle semble contraindre les Caf à améliorer leur dispositif de pilotage. Ainsi, d'une année sur l'autre le nombre de Caf déclarant avoir mis en place un dispositif d'évaluation offre / demande augmente.

Tableau 2 - Mode d'accueil souhaité et mode d'accueil recouru au moment de la naissance (en %)

| | Famille | | Établissement d'accueil du jeune enfant | | Assistant-e maternel-le | | Autres | | Pas de souhait | |
|---|---------|------|---|------|-------------------------|------|--------|------|----------------|------|
| | 2008 | 2010 | 2008 | 2010 | 2008 | 2010 | 2008 | 2010 | 2008 | 2010 |
| ■ Souhait | 36 | 25 | 25 | 26 | 16 | 19 | 3 | 1 | 23 | 32 |
| ■ Recours (indépendamment du souhait) | 60 | 56 | 11 | 16 | 28 | 30 | 4 | 2 | - | - |
| ■ Taux d'adéquation (souhait / recours) | 95 | 98 | 35 | 48 | 77 | 85 | 60 | 49 | 100 | 100 |

Source : enquête Ospe, Tmo- Cnaf, juin 2008, juin 2009 et juin 2010.

Champ : 1 000 parents des 10 Caf présentes dans l'échantillon en 2008.

Lecture : en 2008, 36 % des parents interrogés souhaitaient la famille comme mode de garde ; 60 % des familles ont eu recours à la famille pour faire garder leur enfant ; 95 % des personnes qui souhaitaient la famille comme mode de garde ont eu effectivement recours à ce mode de garde.

Le numéro unique en particulier est signalé comme un outil d'aide à la décision conduisant sur un des territoires à modifier les modalités d'attribution des places d'accueil, avec la mise en place d'une commission et de critères d'attribution.

Des dispositifs généralisables sous conditions

Outre l'évaluation de la pertinence des dispositifs, l'expérimentation permet de repérer les conditions d'une généralisation. La complexité et le temps de mise en place, liés tout à la fois aux négociations partenariales et à une période d'appréhension des dispositifs par les parents, ne doivent pas être sous-estimés lors de la généralisation. En 2010, parmi les Caf du comité de pilotage, trois sur dix ont abandonné le schéma, deux sur cinq ont renoncé à mettre en place le numéro unique et une sur dix n'a pas mis en œuvre le système d'information, temporairement ou définitivement. Par ailleurs, l'amélioration du dispositif de pilotage s'avérera un préalable nécessaire à la mise en place des dispositifs, en particulier adressés aux parents.

Pour chaque dispositif, l'expérimentation met en exergue les conditions idéales de réalisation. Ainsi, si le numéro unique d'enregistrement ne semble pas, techniquement, difficile à généraliser, l'organisation de l'accueil du public et du traitement de la liste reste complexe. Il est alors nécessaire de procéder à une réflexion locale pour que les différents acteurs s'entendent sur le circuit des demandes de mode d'accueil, en scindant éventuellement les demandes « classiques » et urgentes.

Sur l'information, les demandes parentales confortent la pertinence d'un ciblage. La majorité des parents trouvent dans le système actuel les informations dont ils ont besoin sans difficulté. Toutefois, les attentes varient fortement selon la configuration familiale : les monoparents actifs et les parents d'un premier enfant ont davantage besoin d'accompagnement. Par ailleurs, la satisfaction des parents a chuté en 2010 sur l'information obtenue, tout en restant à un niveau élevé (70 % en 2010). Ce phénomène semble lié à un moindre investissement en temps des agents des Caf ayant des charges importantes sur d'autres dossiers, soulignant la limite des économies d'échelles possibles. Il semble qu'un dispositif combinant un volet « tout public » (par Internet, dépliant etc.) et un volet personnalisé (par rendez vous, réunions etc.) permettrait sans doute de répondre à ces demandes diversifiées.

Site mon-enfant.fr

En 2009, concomitamment à la mise en place d'un système d'information, s'est développé le site national *mon-enfant.fr* répondant aux mêmes missions d'information en matière d'accueil du jeune enfant.

En 2010, plus du tiers des parents interrogés (35,5 %) ont recours aux sites Internet concernant les modes de garde : le site de la caisse d'Allocations familiales (Caf) *caf.fr* est le plus consulté (54 %), suivi du site *pajemploi.urssaf.fr* (16 %). 11 % des parents citent spontanément le site *mon-enfant.fr*, et 21 % le connaissent quand on le nomme. Il est davantage connu sur les territoires où il y a le plus d'informations, ainsi que parmi les parents d'un premier enfant.

Le degré de satisfaction relatif aux informations obtenues sur le site *mon-enfant.fr* est plutôt élevé : 81 % estiment qu'elles sont très (26 %) ou plutôt (55 %) utiles.

Enfin, la généralisation du schéma départemental de la petite enfance en l'état est moins évidente. D'autres expérimentations en cours dans la branche Famille (notamment celle de la convention territoriale globale) donneront vraisemblablement des pistes pour une reconfiguration d'un mode partenarial plus efficient sur la petite enfance.

Danielle Boyer ■

Delphine Chauffaut ■

Cnaf - Dser

■ Note

(1) Il s'agit des crèches, des haltes-garderies, des jardins d'éveil.

■ Pour en savoir plus

- ▶ Cnaf, (2010), *L'accueil du jeune enfant en 2009, Données statistiques*, Observatoire national de la petite enfance.
- ▶ Pelamourgues B. et Thibault F., (2010), *En 2008, plus d'un enfant sur deux âgés de moins de 3 ans bénéficie d'un mode d'accueil collectif ou individuel*, *l'e-ssentiel*, n° 101.
- ▶ Sautury O., (2010), *Travailler et garder ses enfants en bas âge*, *Études et résultats*, n° 749.

Directeur de la Publication
Hervé Drouet
Directrice de la rédaction
Hélène Paris
Directrice adjointe de la rédaction
Delphine Chauffaut
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarrède
Secrétaire de rédaction
Patricia Lefebvre
Maquettiste
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr
Tél. : 01 45 65 57 14

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
75685 Paris Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769