



## La politique petite enfance vue par les communes : un bilan positif, des efforts à poursuivre

*À partir de l'interrogation de 300 élus représentatifs des communes françaises, une évaluation du contrat enfance jeunesse (Cej), concrétisant localement la politique de la petite enfance de la branche Famille, a été conduite. Les résultats mettent en évidence l'intérêt des élus pour une politique adaptée aux besoins des parents actifs ayant de jeunes enfants et leur sentiment de répondre aux besoins des familles. La plupart souhaitent s'impliquer davantage dans le futur dans des actions de développement, en quantité et en qualité, de l'accueil, individuel et collectif, des différences étant toutefois observées selon la taille des communes et leur niveau d'engagement. Le Cej étant considéré comme un élément déterminant de la politique petite enfance, les relations nouées avec les caisses d'Allocations familiales (Caf) sont satisfaisantes. Pour l'avenir, neuf communes sur dix souhaitent que la Caf les accompagne dans leurs projets, sur le plan financier, mais aussi sur le plan technique.*



Avec le développement de l'emploi féminin, les évolutions des structures des familles et des attentes en matière de socialisation des enfants, les besoins d'accueil des enfants âgés de moins de 3 ans ont fortement évolué. Les communes, en tant qu'acteurs de la politique familiale et sociale les plus proches, sont les premières à être interpellées par les familles. La branche Famille les accompagne dans leurs projets par des financements et un soutien logistique, au travers notamment des contrats enfance jeunesse [Cej (encadré 1)]. Afin d'améliorer son action, la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) a souhaité donner la parole aux élus (encadré 2) pour appréhender leur vision de la problématique des jeunes enfants, et mesurer les effets du soutien des caisses d'Allocations familiales (Caf) en matière de développement de l'offre et de la qualité d'accueil.

### Une connaissance partielle des besoins de la population...

Invités à se prononcer sur leur perception des besoins des familles ayant de jeunes enfants dans leur commune, quatre élus sur cinq expriment le sentiment de bien connaître les attentes des parents. Toutefois, certaines informations clés peuvent demeurer partielles : un peu plus de la moitié [56 % (graphique 1)] des élus interrogés savent précisément le nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans sur leur commune, et plus des deux tiers (70 %) n'ont pas d'idée sur les évolutions possibles de ce nombre d'enfants.

Identiquement, la majorité (64 %) des élus estiment disposer d'éléments suffisants pour concevoir une politique adaptée aux besoins des familles. Cependant, seule la moitié des collectivités ont fait effectivement réaliser un diagnostic sur lequel appuyer cette

connaissance, et dans près des trois quarts des cas (70 %), les familles ne sont lors de ces diagnostics ni associées ni consultées pour l'approche de leurs attentes.

### ... mais l'idée que ces besoins sont convenablement couverts

Les élus déclarent connaître l'offre présente sur leur commune. Presque tous estiment savoir le nombre de places d'accueil collectif de la petite enfance sur leur commune (sept sur dix) ainsi que le nombre d'assistant-e-s maternel-le-s (huit sur dix). On note toutefois que le nombre d'élus déclarant l'existence d'un établissement d'accueil du jeune enfant (Eaje) est supérieur à celui des communes bénéficiant effectivement de la présence d'un tel établissement ; ce décalage tient aux communes pratiquant l'intercommunalité, avec un Eaje ouvert à leur population sur le territoire intercommunal.

Près des trois quarts (70 %) des élus jugent l'offre sur leur commune adaptée aux besoins. Plus la collectivité est petite, et plus les élus ont ce sentiment d'une offre en phase avec les attentes. Ils signalent des déficits en places d'accueil de faible ampleur, en moyenne de 23 places parmi ceux estimant qu'il existe un déficit. Parmi les élus observant des manques, 50 % pensent que l'ensemble des modes de garde peut répondre à cette insuffisance de places d'accueil, 25 % mettent l'accent sur l'accueil collectif et 20 % sur l'accueil individuel ; leur point de vue étant fortement lié à la taille de la commune, et les plus petites privilégiant l'accueil individuel. S'ils estiment l'offre globalement adaptée, les élus soulignent des problématiques résiduelles pour certaines familles : près d'un sur deux (45 %) identifient les familles ayant des horaires atypiques rencontrant des difficultés pour trouver une solution d'accueil.

En revanche, les élus parlent moins des familles ayant de faibles revenus, et plus d'un tiers d'entre eux (37 %) déclarent qu'elles sont prioritaires pour l'obtention d'une place ; il en est de même pour les familles monoparentales, signalées prioritaires dans seulement 28 % des communes disposant d'accueil collectif.

Au final, les élus assimilent la problématique d'accueil des jeunes enfants à la nécessité de répondre aux besoins des parents ayant un emploi, dans un objectif essentiellement de conciliation. Leurs préoccupations sociales pour les familles en difficulté se concentrent sur les horaires atypiques des parents ; les autres besoins des familles sont jugés moins aigus.

**Actions passées et futures : développement de l'offre, accent sur la qualité**

En lien avec ces priorités identifiées, au cours des quatre dernières années, les communes sont nombreuses à avoir développé leur potentiel d'accueil : c'est le cas de 40 % des collectivités entre 2 000 et 50 000 habitants, et de 93 % des plus grandes. L'optimisation de la qualité des services (information des familles, accompagnement des enfants, mise en réseau des assistant-e-s maternel-le-s) est également un chantier fréquemment évoqué par les communes mettant moins souvent l'accent sur les préoccupations de nature sociale (insertion, diversification des populations accueillies).

Au global, les deux tiers (65 %) des communes et la majorité (85 %) des intercommunalités signataires d'un Cej estiment s'être fortement investies durant les quatre dernières années. Près des trois quarts (74 %) de l'ensemble des communes signataires indiquent que ces actions ont permis, en grande partie, de répondre aux besoins des familles. Plus de 85 % d'entre elles considèrent qu'elles maintiendront ou augmenteront leur investissement à l'avenir (graphique 2). Les axes concernent principalement le développement de l'offre d'accueil municipal (22 %), la prise en compte des besoins spécifiques (horaires atypiques en élargissant les horaires d'accueil pour 21 %) et l'amélioration de l'accueil et de l'accompagnement des parents (48 %). Quelques communes (10 %) ont prévu la création d'un relais assistant-e-s maternel-le-s (Ram).

**La Caf, un partenaire moteur mais qui impose quelques contraintes**

La Caf est le premier partenaire des élus sur la politique petite enfance : 69 % ont mobilisé ses compétences ; les autres partenaires sont le conseil général (53 %) et les services de l'État (26 %).

Ce partenariat s'établit sur plusieurs dimensions : accompagnement financier, mais aussi suivi et évaluation des actions, pilotage,

**Le contrat enfance jeunesse**

Créé en 2006, le contrat enfance jeunesse (Cej)\* remplace progressivement le contrat enfance (Ce) créé en 1990 pour les jeunes enfants âgés de moins de 4 ans et le contrat temps libres (Ctl) créé en 1998 pour les enfants et les jeunes âgés de 4 à 18 ans. Contrat d'objectifs et de cofinancement conclu entre une caisse d'Allocations familiales (Caf) et une collectivité territoriale ou un groupement de communes, le Cej met en œuvre une politique en faveur de l'accueil des jeunes enfants (volet petite enfance) et des loisirs et des vacances des enfants et des adolescents (volet jeunesse).

Il a pour objectifs :

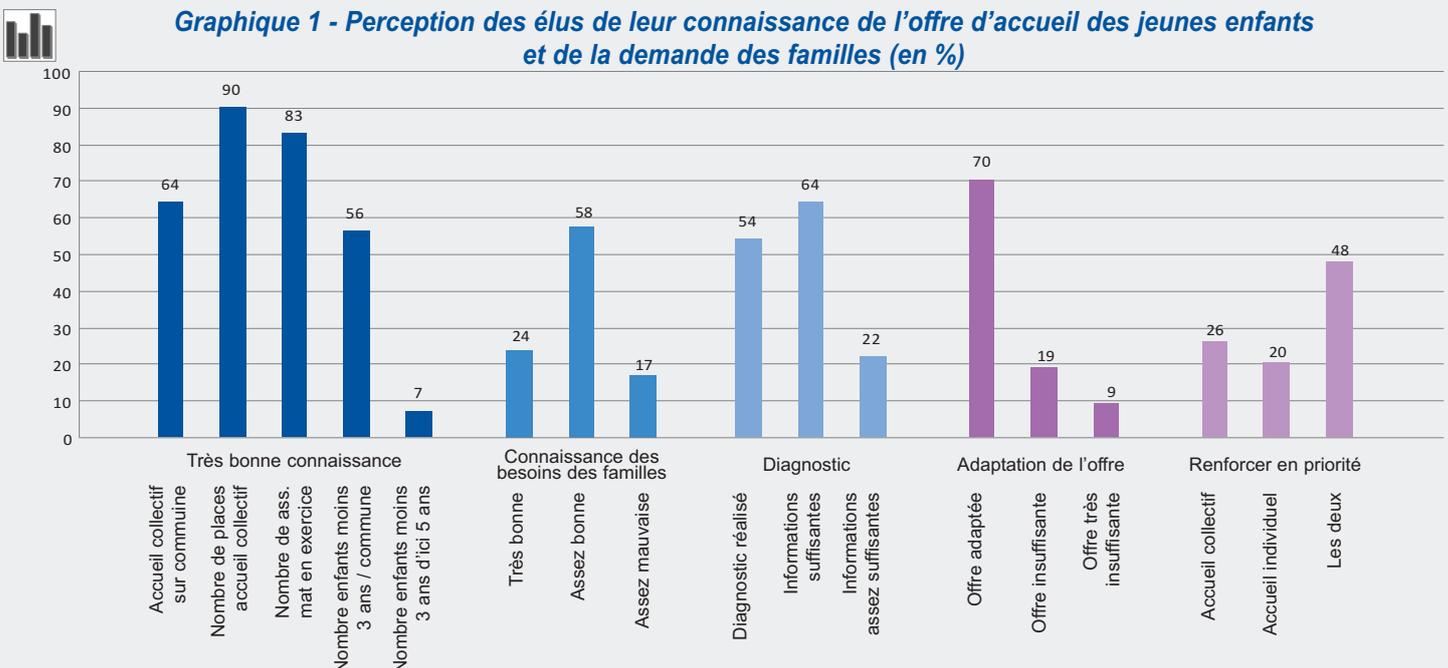
- de rétablir des zones prioritaires au plan de l'équité sociale, avec des interventions prioritaires vers les publics et les territoires les moins bien servis, « en faisant appel à l'esprit de responsabilité des gestionnaires locaux » ;
- de permettre la lisibilité des politiques des Caf et d'assurer la sécurité des contrats avec leurs partenaires ;
- de mettre en œuvre la réalisation d'un diagnostic partagé ;
- d'assurer le suivi et l'évaluation renforcés des contrats (de quatre années) ;
- de resserrer des dépenses éligibles à 85 % sur des objectifs d'accueil et à 15 % maximum sur la fonction de pilotage ;
- de plafonner le financement « par action reposant sur un cofinancement de 55 % du différentiel du reste à charge plafonné et corrélé au taux d'occupation ou de fréquentation »...

(\* Cnaf, circulaire d'action sociale, juillet 2006 ; convention d'objectifs et de gestion 2008-2012.

et même formation (graphique 3). Globalement, ce partenariat est évalué très (35 %) ou assez (34 %) satisfaisant, la disponibilité et la compétence des Caf étant mises en avant, mais le manque de souplesse de leur mode de gestion ou des moyens limités peuvent obérer ponctuellement cette belle image. Ce partenariat est souvent considéré comme moteur dans le développement et la structuration des autres partenariats locaux : 86 % des élus jugent cet impact de l'intervention de la Caf dans le cadre du Cej comme positif, voire très positif.

Pour près de la moitié des communes, le Cej paraît « assez compréhensible » : ses objectifs sont « assez clairs » (54 %), tout comme les critères de financement (51 %) selon les élus qui ont une « assez bonne connaissance » (59 %) des actions finançables. Parfois, le Cej influe sur la construction même des politiques des communes : ainsi, 38 % d'entre elles ont réorienté leur projet municipal pour se rapprocher des objectifs de la branche Famille.

**Graphique 1 - Perception des élus de leur connaissance de l'offre d'accueil des jeunes enfants et de la demande des familles (en %)**



Source : Cnaf - Tmo Régions, 2001 ; Champ : ensemble des communes (247 communes et 53 intercommunalités).

ENCADRÉ 2

Méthodologie

Réalisée par Tmo Régions fin 2011 sur commande de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), cette étude s'appuie sur une enquête téléphonique auprès de 300 élus communaux, dont 50 en intercommunalité. Le choix des communes s'est opéré sous contrainte de diversification en terme de taille (- 2 000, 2 000 à 9 999, 10 000 à 49 999, 50 000 habitants et plus), de taux de couverture en équipements collectifs pour les jeunes enfants, du nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans, de la situation socio-démographique, de la délégation de compétence intercommunale et de la signature d'un Cej. Interrogés par téléphone durant environ une demi-heure, les élus étaient questionnés sur l'ensemble des modes d'accueil collectifs et individuels des enfants âgés de moins de 4 ans. Leur vision des besoins, de l'offre, des priorités, des actions conduites et à mener, du soutien proposé ou demandé de la Caf étaient évoqués. Les résultats traités de manière statistique et anonyme sont approfondis de verbatims à partir de questions ouvertes complétant l'analyse. Certaines communes de l'échantillon avaient déjà participé en 2008 à l'évaluation de la politique de l'enfance et de la jeunesse (enfants âgés de 4 à moins de 18 ans) selon un protocole quasi identique pour ce qui concerne les attentes des élus.

Globalement, les élus estiment que la Caf les a aidés dans la mise en oeuvre de leur politique : plus de la moitié (54 %) des collectivités indiquent que sans la contractualisation avec la Caf, elles ne seraient pas parvenues à ce niveau d'offre. Les très grandes communes sont même 66 % à affirmer cet apport déterminant. Ce soutien est néanmoins perçu comme assorti de contraintes, plus ou moins difficiles à tenir : si pour 51 % des communes, les contraintes, notamment les taux d'occupation, ne posent pas de difficultés, 27 % en rencontrent quelques-unes et 12 % s'estiment même financièrement fortement pénalisées.

Des effets diversifiés

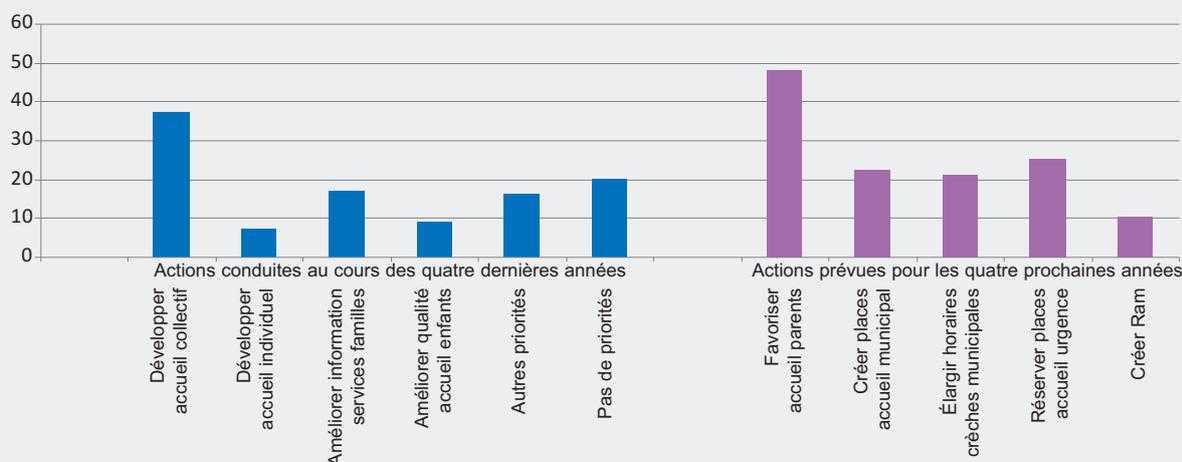
Selon les élus, les conséquences de la mise en place du cadre contractuel proposé par les Caf pour la conduite de leur politique petite enfance portent sur des champs très diversifiés, au-delà des familles et des enfants :  
- sur la conception elle-même de la politique mise en oeuvre : les

trois quarts des élus (75 %) indiquent que le partenariat avec la Caf a un impact significatif sur la sensibilisation des élus pour développer une politique petite enfance, et même pour plus de la moitié (51 %) sur la structuration de la politique familiale ;  
- concernant spécifiquement l'accueil des enfants : des effets significatifs quasi équivalents sont repérés par les communes sur le développement de l'offre (65 %) et sur l'amélioration de la qualité de l'offre (66 %). La professionnalisation des personnels (56 %) et la qualité d'accueil et d'information des familles (55 %) sont également directement affectées, et de façon importante, selon les élus.

Mais ces effets dépassent l'accueil à proprement parler et agit sur les familles : les premiers effets significatifs perçus concernent, en lien avec la priorité donnée aux parents actifs, la possibilité de mieux concilier la vie familiale et professionnelle (45 %).



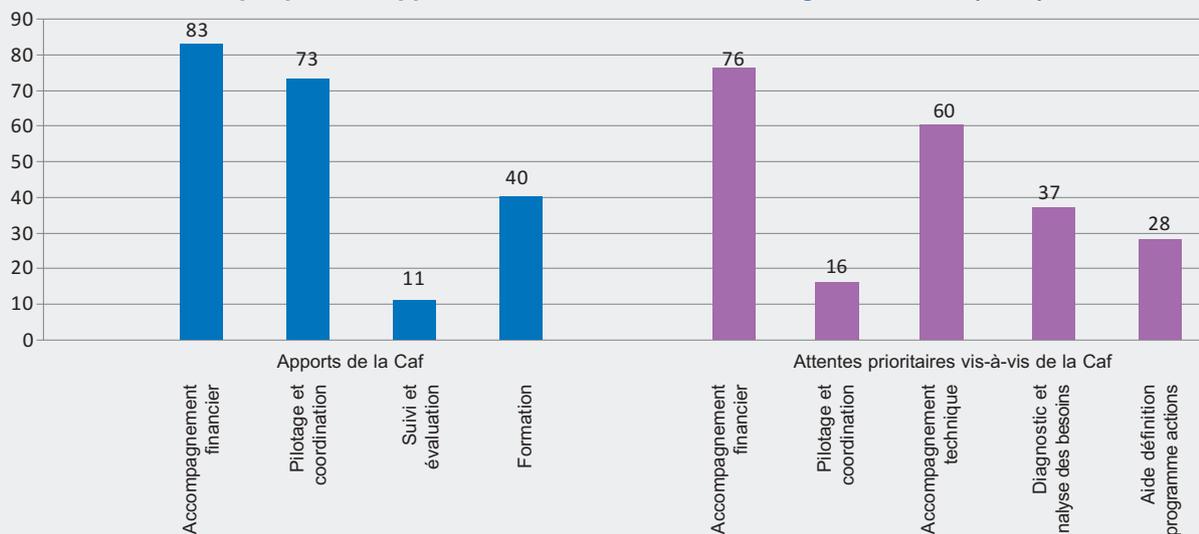
Graphique 2 - Actions au cours des quatre dernières années et actions prévues pour les quatre prochaines années (en %)



Source : Cnaf - Tmo Régions, 2001 ; Champ : actions passées = ensemble des communes (247 communes et 53 intercommunalités) / Actions à venir = communes signataires d'un Cej (73% des communes pondérées).



Graphique 3 - L'apport de la Caf et les attentes à l'égard de la Caf (en %)



Source : Cnaf - Tmo Régions, 2001 ; Champ : ensemble des communes (247 communes et 53 intercommunalités).

### Taux de couverture des enfants âgés de moins de 3 ans

En 2009, près de la moitié des enfants âgés de moins de 3 ans étaient couverts par une offre d'accueil : le taux de couverture\* des modes d'accueil est de 48,7 places pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans en France entière et de 49,8 places en Métropole. L'accueil proposé par les assistant-e-s maternel-le-s se révèle prépondérant puisqu'il permet à lui seul de couvrir plus d'un enfant sur quatre (27 places pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans en France entière) et correspond à plus d'une place offerte sur deux. L'offre proposée par les établissements d'accueil du jeune enfant [Eaje (accueil collectif, micro-crèches, crèches familiales et parentales)] est le second contributeur couvrant 14,7 % des enfants âgés de moins de 3 ans. L'offre de l'école préélémentaire fait de l'Éducation nationale le troisième contributeur à la valeur globale du taux de couverture en assurant l'accueil d'environ un enfant âgé de moins de 3 ans sur 20 (5,1 %). Les salariés à domicile ne contribuent que marginalement.

(\* Le taux de couverture pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans rend compte d'un « potentiel » d'enfants couverts par les modes de garde extérieurs aux parents (capacité théorique), en mettant en rapport un nombre de places au nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans.

### Capacité théorique d'accueil pour les modes de garde « formels », place pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans en 2009

| France entière   | Capacité théorique | Capacité pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans |
|--|--------------------|--|
| ■ Accueil en Eaje (collectif, familial et parental, micro-crèches) | 357 003            | 14,7   |
| ■ Assistant-e-s maternel-le-s                                      | 656 138            | 27,0   |
| ■ École maternelle   | 123 271            | 5,1  |
| ■ Salarié à domicile   | 45 130             | 1,9  |
| <b>Capacité d'accueil théorique totale</b>                         | <b>1 181 542</b>   | <b>48,7</b>                                      |
| <b>Nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans</b>                     | <b>2 427 978</b>   |  |

Source : Observatoire national de la petite enfance.  
Champ : France entière.

Toutefois, la qualité des actions de soutien à la fonction parentale est également mise en exergue par 38 % des élus. La levée des freins à l'emploi (28 %) reste un objectif secondaire, conformément aux priorités perçues par les élus.

Au-delà même enfin des familles, la politique petite enfance touche à la vie du territoire dans son ensemble : 59 % des élus estiment que le Cej a un effet notable sur l'attractivité de la commune, 38 % sur le développement de l'intercommunalité, 37 % sur le développement d'autres réflexions, et 30 % sur le développement économique et la création d'emploi. La politique petite enfance est donc bien envisagée comme une politique moteur, avec des implications dépassant celles du seul accueil des enfants.

### Le partenariat avec la Caf doit permettre des actions concrètes

Le partenariat avec la Caf a vocation à être pérenne : en effet, la quasi-totalité des élus (91 %) souhaitent que la Caf les accompagne à l'avenir dans la mise en œuvre de leurs projets sur la petite enfance prioritairement, sur le plan financier (76 %), dans un contexte tendu pour les communes. Mais le soutien technique est également fortement sollicité (60 %), de long terme ou à l'occasion d'actions plus ponctuelles, comme le diagnostic et l'analyse des besoins (37 %), l'aide à la définition d'un programme d'action (28 %), ou encore le pilotage et la coordination (16 %). Les intercommunalités sont encore plus demandeuses, avec 98 % de souhait d'accompagnement de la Caf.

Invités à s'exprimer de façon libre sur les évolutions attendues des relations, certains élus reprennent les thématiques évoquées ci-dessus : le maintien en l'état du partenariat (37 %), le soutien financier (25 %) ou l'accompagnement méthodologique (34 %) ; mais d'autres sollicitent de véritables évolutions des partenariats. Leurs demandes portent sur le mode de fonctionnement de la relation, avec une demande d'écoute accrue, de moindre lourdeur administrative, de clarté renforcée. D'autres souhaits touchent au contenu du contrat lui-même, avec une meilleure adaptation au territoire, un assouplissement des quotas, ou le financement d'actions précises, telles la formation ou la mutualisation.

### Quatre types d'investissement dans la petite enfance

Une typologie des communes a été réalisée, tenant compte de leur implication et d'éléments de contexte (taille de la commune, type de territoire...).

Deux tiers des communes apparaissent fortement investies dans la politique de la petite enfance et un tiers est davantage en retrait se partageant en deux groupes :

- le premier constitué de la moitié des communes plutôt petites : les élus bien que ne connaissant pas très bien leurs besoins, considèrent que ces derniers sont couverts et ne forment donc pas de projet ;
- le second composé de l'autre moitié des communes : les élus souhaitent s'impliquer davantage à l'avenir, sur le constat que les besoins ne sont pas couverts en raison du développement démographique de communes de moins de 10 000 habitants et de l'arrivée de nouvelles familles, avec une forte attente vis-à-vis de la Caf.

Parmi ces collectivités fortement impliquées, deux tendances se dégagent également :

- la moitié d'entre elles, plutôt de taille intermédiaire, considèrent couvrir les besoins de leur territoire et sont positives sur le partenariat avec la Caf. Toutefois, elles rencontrent plus souvent que les autres des difficultés liées aux critères et aux taux d'occupation ; leur objectif pour le futur vise à maintenir l'existant ;
- l'autre moitié rassemble des communes de 10 000 habitants et toutes celles de 50 000. Ce groupe projette un programme d'avenir sur des actions de qualité ; il a un avis positif sur le Cej et un partenariat rapproché avec la Caf, fortement apprécié.

**Christiane Crepin** ■  
Cnaf - Dser

**Arnaud Crepin et Vincent Guillaudeux** ■  
Tmo - Régions

#### Directeur de la Publication

*Hervé Drouet*

#### Directrice de la rédaction

*Christine Chambaz*

#### Directrice adjointe de la rédaction

*Delphine Chauffaut*

#### Rédactrice en chef et abonnements

*Lucienne Hontarrede*

#### 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