

Quelle offre territoriale pour l'accueil des jeunes enfants ?

Concilier le fait d'être parent et l'exercice d'un emploi nécessite de pouvoir confier son ou ses jeunes enfants à des tiers durant les temps d'activité professionnelle. La branche Famille de la Sécurité sociale, l'Éducation nationale, l'État et les communes portent le développement de ces services d'accueil en y consacrant un effort financier important.

Toutefois, la question se pose de l'égalité d'accès à ces services sur le territoire. Si globalement on dénombre une place d'accueil pour deux enfants âgés de moins de 3 ans, il existe des variations entre les territoires, tant sur le volume de cette offre que sur sa nature.

En dépit d'une progression sensible de la couverture territoriale depuis 2007, l'accès au mode d'accueil ne semble pas pouvoir être déconnecté des questions de l'adaptation de l'offre à la diversité des territoires.



Permettre à tout parent d'exercer une activité professionnelle constitue l'un des axes prioritaires de la politique familiale française. Les caisses d'Allocations familiales (Caf), de par les fonds publics qu'elles gèrent mais aussi de par leur expertise reconnue dans ce domaine, figurent parmi les acteurs majeurs de cette politique. Elles sont notamment chargées d'accompagner le développement de l'offre en matière d'établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje).

Pour rendre compte du nombre de places disponibles, les réflexions conduites au sein de l'Observatoire national de la petite enfance (Onpe), pour les programmes qualité efficacité (Pqe) ou pour le Haut Conseil à la famille (Hcf) ont permis d'aboutir à la construction d'un indicateur de référence : le nombre de places offertes à un instant donné par les modes de garde « formels » pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans. Le besoin d'accueil est alors égal à l'ensemble des enfants de cette tranche d'âge présents sur un territoire. L'offre correspond aux places proposées par les Eaje, les assistant-e-s maternel-le-s, les salarié-e-s à domicile et l'école maternelle.

Au-delà de cette définition, la déclinaison territoriale de ce taux de couverture pose la question du périmètre d'attractivité des modes d'accueil. En effet, si le département se révèle inapproprié pour analyser les disparités territoriales correspondantes, la commune peut constituer une référence peu adéquate à la compréhension des tensions. Une approche intermédiaire – qui propose une estimation englobant les communes proches – est la troisième voie explorée ici. Les résultats obtenus portent sur l'année 2010.

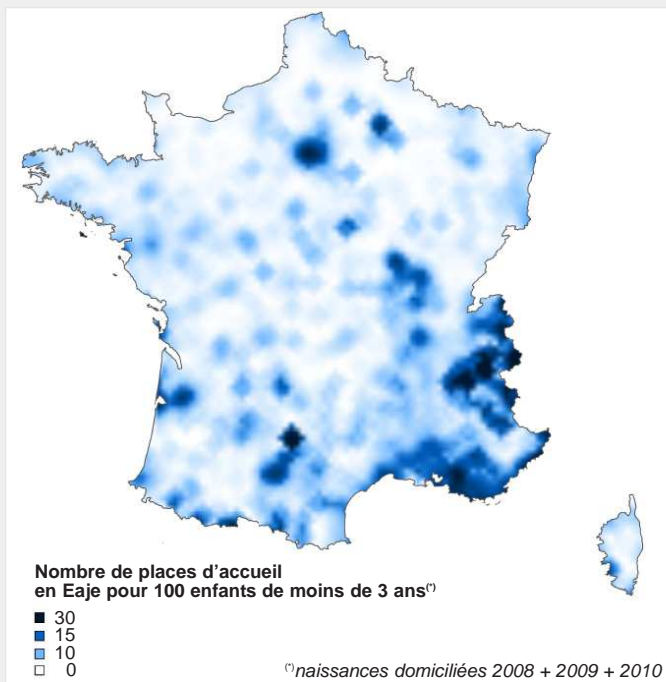
L'offre des communes françaises en Eaje à fin 2010

L'intérêt de cette démarche peut être illustré par l'analyse de l'offre des Eaje. Le besoin théorique à la commune est estimé – pour des raisons de disponibilité de données – par les naissances annuelles domiciliées (Insee), pour les années 2008 à 2010. Sur cette période des naissances domiciliées sont observées sur 35 693 communes (France entière). Les mouvements migratoires (déménagements) et les décès ne sont pas pris en compte.

L'offre des Eaje est déterminée à partir des données du logiciel de gestion avec lequel les Caf calculent le montant du financement qu'elles apportent aux Eaje [système d'information d'action sociale (Sias)]. En 2010, Sias recense des Eaje dans 4 358 communes.

Deux constats s'imposent à ce niveau. Premièrement s'il naît des enfants dans la quasi-totalité des communes de France, seules 12 % d'entre elles disposent d'au moins un Eaje. Une analyse plus fine montre cependant que ces 12 % de communes concentrent 72 % des naissances des années 2008 à 2010 : celles disposant d'un Eaje sur leur territoire correspondent bien à celles où résident de jeunes enfants. Deuxièmement, la projection de ces données à la commune sur une carte fait ressortir une majorité de zones à blanc, puisqu'elles sont dépourvues d'Eaje. Mais ce vide ne peut être immédiatement interprété comme un manque à combler. Soit parce que la densité de naissances sur ces territoires n'offre pas la taille critique justifiant d'investir dans un Eaje, soit parce que le territoire est couvert par un autre mode d'accueil en particulier par des assistant-e-s maternel-le-s. Pour ces communes dotées d'un Eaje, un taux de couverture a été calculé. Il correspond au nombre de places pour

Carte 1 – Taux de couverture territorialisé, établissements d'accueil du jeune enfant en 2010 (en %)



Sources : Cnaf et Insee, 2010.

100 enfants nés au cours des trois dernières années (2008 à 2010) et domiciliés sur la commune.

Parmi les communes disposant d'un Eaje, la médiane s'établit à 21,6 places pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans et la moyenne se situe à 35 places (par contre, si on rapporte cette même offre à l'ensemble des communes avec au moins une naissance domiciliée, la couverture proposée est de 14,7 places pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans) :

- 2 090 communes proposent au mieux 21 places pour 100 enfants et totalisent 47 % des naissances ;
- 1 608 communes se situent entre 21 et 50 places pour 100 enfants et totalisent 24 % des naissances ;
- 317 communes offrent entre 50 et 75 places pour 100 enfants et totalisent 1 % des naissances ;
- 343 communes disposent de plus de 75 places pour 100 naissances au cours des trois dernières années. Ces communes ne totalisent pas 1 % des naissances.

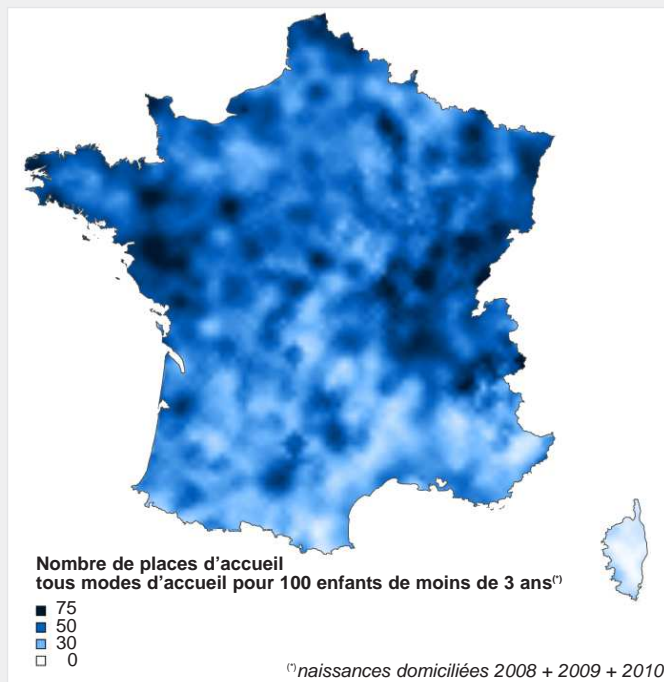
D'une approche communale à une représentation lissée

L'analyse centrée sur la seule commune d'implantation des Eaje apparaît réductrice. En effet, les Eaje offrent des solutions de garde n'étant pas exclusivement réservées aux enfants domiciliés sur leur commune d'implantation. Ceux-ci bénéficient d'un rayonnement variable qui dépend de la densité de population caractérisant leur lieu d'implantation mais aussi de leur localisation, au cœur ou en périphérie d'agglomération, en milieu rural ou encore de leur appartenance à une intercommunalité. La dimension communale ignore les possibilités pour une famille de faire accueillir ses enfants dans l'Eaje d'une commune voisine ou du lieu de travail d'un des parents.

Une représentation cartographique lissée, privilégiant une représentation sous forme de halo centré sur la commune irradiant sur un rayon de 20 Km, permet la mise en évidence de zones géographiques plus larges (carte 1). Elle offre une vision supra communale plus pertinente, les densités de communes géographiquement proches se compensant, il en résulte des taux de couverture sur ces grandes aires géographiques plus proches du taux moyen. Les zones blanches correspondent à des communes sur lesquelles aucun Eaje n'est implanté et pour lesquelles ce taux de couverture n'est pas calculable.

La forte densité d'offre en Eaje caractérise les zones assez urbanisées : la région parisienne, la région Paca, les agglomérations bordelaise, et toulousaine et la région Rhône-Alpes. En dehors de ces grosses agglomérations, on observe des points correspondant à des communes urbaines ou des agglomérations de taille plus réduite.

Carte 2 - Taux de couverture territorialisé, tous modes d'accueil en 2010 (en %)



Sources : Acooss, Cnaf, Éducation nationale et Insee, 2010.

Par ailleurs, certaines zones touristiques, des Alpes, du pourtour méditerranéen, du Sud de la Corse, du pourtour atlantique ou des Pyrénées se distinguent par la forte densité de leur offre. Ces communes font souvent appel à du personnel saisonnier auquel il convient d'offrir l'accès aux Eaje permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle. L'Eaje, dont la dynamique d'implantation repose essentiellement sur les maires apparaît donc être, outre un service de conciliation vie familiale et vie professionnelle des résidents, un outil d'aménagement et de dynamisation du territoire.

Une couverture territoriale estimée à partir de sources statistiques spécifiques

Mais les Eaje ne constituent pas l'intégralité de l'offre d'accueil. Pour apprécier les disparités à un niveau infra-départemental, il convient de prendre en compte l'offre de la totalité des dispositifs existants et d'estimer le taux de couverture des modes d'accueil formels (carte 2). Pour cela, des sources statistiques spécifiques sont exploitées, qui malgré leur forte convergence avec les sources utilisées par l'Onpe ou les Pqe ne permettent pas d'éviter les légères variations observées dans le résultat national.

L'estimation de l'offre a été définie à partir :

- des places en Eaje (crèches collectives, parentales, familiales, micro crèches, jardins d'enfants) agréées par les services de la protection maternelle infantile (Pmi) et percevant la prestation de service versée par la Caf, ce qui exclut les 2,8 % de places non financées par cette prestation (source : Cnaf - Sias) ;
- des enfants âgés de moins de 3 ans préscolarisés en maternelle (source : Éducation nationale), à l'exception des communes de moins de cinq enfants scolarisés et des enfants accueillis dans l'enseignement privé (données non disponibles) ;
- des enfants âgés de moins de 3 ans relevant d'une Caf et bénéficiaires du complément mode de garde à domicile ou en structure (source : Cnaf - Fileas) ;
- des places agréées auprès des assistant-e-s maternel-le-s en activité (source : Imaje). Pour déterminer l'offre constituée par les 309 000 professionnel-le-s en activité [Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acooss)] il leur a été affecté le nombre moyen d'agrément réservés aux enfants âgés de 0 à 3 ans calculé à partir des données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère des Affaires sociales et de la Santé et de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf). Ce nombre s'établit à 2,28 places en 2010.

ENCADRÉ 1

Capacité théorique d'accueil - définitions et estimation nationale

La capacité théorique d'accueil par les modes de garde « formels » correspond à l'indicateur retenu par l'Observatoire national de la petite enfance (Onpe) et des programmes qualité efficacité (Pqe). Pour l'Onpe, la capacité théorique d'accueil 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, en mettant en rapport une offre d'accueil au nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans. Au 1er janvier 2011, ce nombre d'enfants s'élevait à 2 439 547 pour la France entière.

L'offre quant à elle correspond au nombre de places disponibles pour les enfants âgés de moins de 3 ans en équipements d'accueil du jeune enfant (Eaje), en classes préélémentaires, auprès d'assistant-e-s maternel-le-s et auprès des salarié-e-s à domicile. Elle ne tient donc pas compte de l'usage réel de ces places. Cependant, trois exceptions existent pour lesquelles on ne connaît pas l'offre théorique qui doit être alors approchée par l'usage : le nombre de places offertes par les salarié-e-s à domicile est estimé par le nombre d'enfants gardés, le nombre de places proposées par les micro-crèches non financées par une prestation de service est déterminé par le nombre d'enfants bénéficiant d'un complément de mode de garde pour ce type d'accueil et les places en préélémentaire destinées aux enfants âgés de moins de 3 ans sont approchées par le nombre d'enfants âgés de 2 ans effectivement scolarisés. Au total, la capacité d'accueil théorique ainsi obtenue s'établit à 1 216 943 solutions d'accueil au 31 décembre 2010 pour la France entière. Le taux de couverture nationale obtenu est de 49,9 places pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans en 2010 (source "l'accueil du jeune enfant en 2011", à paraître.)

Pour les présents travaux, la méthode d'estimation diffère sur 2 points. Le besoin n'est pas déterminé à partir du nombre d'enfants par tranche d'âge issu des estimations localisées de population (Insee) mais d'après les naissances domiciliées (Insee). La raison est que les naissances domiciliées constituent une donnée déclinable à la commune et disponible en N + 1. L'offre des d'assistant-e-s maternel-le-s est estimée à partir des professionnelles actives au mois de novembre (source Acooss).

En 2010, environ 8 400 communes ne disposent d'aucun de ces dispositifs d'accueil.

Au final 27 300 communes se caractérisent à la fois par la présence d'enfants âgés de moins de 3 ans (naissances domiciliées) et par l'existence d'au moins un mode de garde. Pour ces communes il est donc possible de calculer un taux de couverture (tableau 1). Ce taux de couverture communal global de 49,1 places potentiellement disponibles pour accueillir 100 enfants âgés de moins de 3 ans, lisse cependant d'importantes disparités locales.

Une offre d'accueil à la fois très concentrée et très dispersée

Si près de 27 000 communes disposent d'un-e assistant-e maternel-le, elles ne sont qu'un peu plus de 11 000 dans lesquelles au moins cinq assistant-e-s maternel-le-s exercent leur activité. Par ailleurs la moitié des communes, dans lesquelles un-e assistant-e maternel-le est en exercice, ne dispose au plus que de deux de ces professionnel-le-s. Un peu plus de 4 000 communes sont dotées d'au moins un Eaje et près de 4 500 pré-scolarisent des enfants en maternelle. Enfin seules 1 947 communes disposent simultanément de ces trois modes d'accueil sur leur territoire, totalisant ainsi une offre de 636 395 places. Ces communes concentrent donc plus de 53 % de l'offre d'accueil.

Si l'on complète cette analyse par l'offre proposée par les salariés à domicile (approchée ici par le nombre d'enfants couverts par le complément de mode de garde pour ce type d'accueil), on obtient alors 1 430 communes offrant ces quatre modes de garde simultanément et totalisant un peu plus de 564 000 solutions d'accueil pour les enfants âgés de moins de 3 ans. Ainsi parmi les communes françaises comptant des enfants âgés de moins de 3 ans au sein de leur population, 2 % d'entre elles concentrent 50 % de ces enfants et 47 % de l'offre globale d'accueil de jeunes enfants.

Une couverture qui croît dans le temps

Outre le développement de l'offre d'accueil, afin de permettre aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle, les politiques publiques ambitionnent de compenser les disparités territoriales. Ainsi, elles incitent les différents acteurs locaux à développer l'offre d'accueil de jeunes enfants sur les territoires les moins bien couverts. La branche Famille dispose de données permettant d'évaluer comment cette couverture territoriale a évolué entre 2007 et 2010, mais uniquement sur la base des données relatives aux assistant-e-s maternel-le-s et aux Eaje, qui constituent l'essentiel de l'offre. Il a été possible d'estimer le taux de couverture – nombre de places destinées à l'accueil d'enfants âgés de moins de 3 ans pour 100 enfants de cette tranche d'âge – pour 24 600 communes de France métropolitaine entre 2007 et 2010.

Tableau 1 - Capacité théorique d'accueil totale par sommation de l'offre communale pour les communes avec au moins une naissance domiciliée

Naissances 2008 à 2010	Potentiel d'accueil par...				
	Les assistant-e-s maternel-le-s	Les salarié-e-s à domicile ou structures	Les Eaje	Les écoles pré élémentaires	Offre globale
2 433 199	695 717	45 859	357 721	94 840	1 194 137
Taux de couverture	28,6	1,9	14,7	3,9	49,1

Sources : Acooss, Centre Paje emploi, Cnaf et Éducation nationale.
Champ : France entière - ensemble des communes avec au moins une naissance domiciliée.

Tableau 2 - Évolution du nombre de places offertes pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans par commune entre 2007 et 2010, pour l'ensemble des communes disposant d'une offre d'accueil en 2007 et/ou en 2010

Évolution du nombre de places offertes pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans par commune	Nombre de communes avec un niveau d'offre d'accueil...				
	En hausse	En baisse	Stable	Total	%
■ En hausse	11 174	916	3 150	15 240	62
■ En baisse	1 763	3 614	3 201	8 578	35
■ Stable	103	50	632	785	3
■ Nombre de communes	13 040	4 580	6 983	24 603	100
■ %	53	19	28	100	

Source : Acooss, Centre Paje emploi, Cnaf et Insee.
Champ : France entière - ensemble des communes disposant d'une offre d'accueil en 2007 et/ou en 2010.

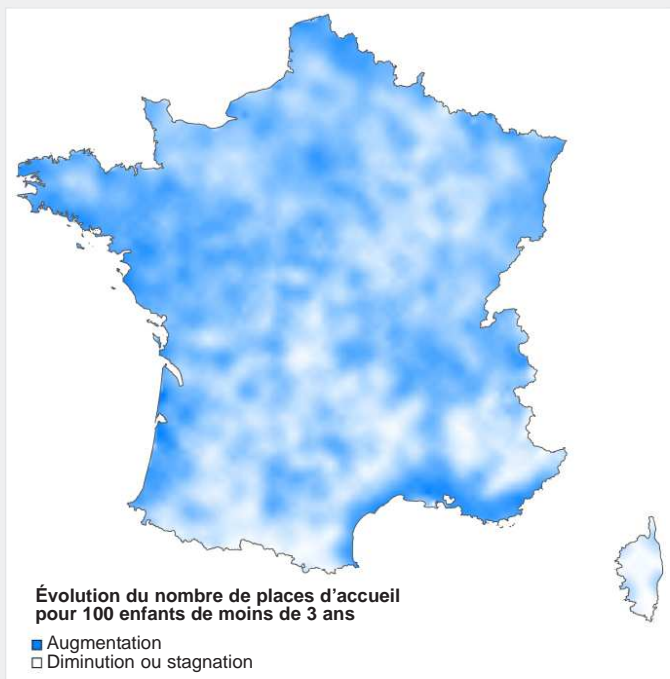
Tableau 3 - Évolution de l'offre par nature et par commune entre 2007 et 2010 pour les communes disposant d'un Eaje en 2007 et en 2010

Assistant-e-s maternel-le-s	Établissement d'accueil du jeune enfant							Total
	En hausse			En baisse			Stable	
	En hausse	En baisse	Stable	En hausse	En baisse	Stable	Stable	
■ En hausse	789	192	1 172	66	118	285	-	2 622
■ En baisse	123	15	136	75	42	238	-	629
■ Stable	86	7	131	19	16	91	12	362
■ Total	998	214	1 439	160	176	614	12	3 613
	2 651			956			12	

Sources : Acooss, Centre Paje emploi et Cnaf.

Champ : ensemble des communes disposant d'une offre d'accueil en 2007 et/ou en 2010.

Carte 3 - Évolution du taux de couverture territorialisé des Eaje et assistant-e-s maternel-le-s entre 2007 et 2010



Sources : Acooss, Centre Paje emploi, Cnaf et Insee, 2010.

Pour l'année 2007, le besoin a été estimé à partir des naissances domiciliées de 2005 à 2007 (Insee).

Entre ces deux exercices, la couverture territoriale globale de l'offre potentielle d'accueil s'est incontestablement accrue (carte 3). Entre 2007 et 2010, la couverture totale globale, pour les communes disposant d'une offre d'accueil en 2007 et/ou en 2010, est passée de 38,7 places pour 100 enfants à 44,4 places, soit une progression d'environ 15 %.

Tout d'abord le niveau de l'offre d'accueil a augmenté dans un peu plus de la moitié (53 %) des communes et est resté stable dans 28 % (tableau 2). Le taux de couverture est en hausse dans près des deux tiers des communes (15 200 communes). Pour près de 11 200 communes, cette évolution résulte d'une progression de l'offre. Pour 916 communes, malgré une diminution de l'offre, la baisse des naissances proportionnellement plus importante a permis un accroissement de cette couverture. Par ailleurs dans 1 763 communes, bien que l'offre augmente, celle-ci n'a pas crû au même rythme que les naissances, aboutissant à une dégradation de la couverture.

On peut restreindre cette analyse aux seules communes dotées d'un Eaje de façon à vérifier si l'évolution de la capacité d'accueil est le fait de ce mode de garde ou du nombre d'agrément auprès des assistant-e-s maternel-le-s. En 2007 et en 2010, un peu plus de 3 600 communes disposaient d'un Eaje en fonctionnement. Environ trois quart [(73 %) (2 651 communes)] ont vu leur couverture d'offre d'accueil de jeunes enfants augmenter en Eaje ou en assistant-e-s maternel-le-s. Pour 38 % (998 communes), cette progression est la résultante d'une augmentation de l'offre théorique en Eaje et pour 30 %, elle découle de la dynamique positive conjointe de l'offre des assistant-e-s maternel-le-s et des Eaje.

Globalement, en 2007 et en 2010, l'offre nette en Eaje s'est accrue dans près d'un tiers des communes dotée de cet établissement. Elle est restée stable dans 57 % des cas. Dans 956 communes, cette couverture a diminué, bien que l'offre conjointe des Eaje et des assistant-e-s maternel-le-s ait augmenté dans 66 communes. Cette offre a donc crû proportionnellement moins vite que les naissances.

La couverture territoriale en mode d'accueil des jeunes enfants relève de la complémentarité portée par les différents modes d'accueil, individuels et collectifs.

L'égalité d'accès à un mode d'accueil pour les jeunes enfants repose certainement sur la combinatoire des modes d'accueil existants, certains plus souples s'avérant plus adaptés aux territoires peu denses et limitent la portée du libre choix des familles, mais permettent de garantir une égalité d'accès au service.

Bernard Pélamourgues ■

Cnaf - Dser

Directeur de la Publication
Hervé Drouet
Directrice de la rédaction
Christine Chambaz
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarrède
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