

Organisation de coopération et de développement économiques

OCDE

EDUCATION ET

ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

Rapport préalable à la visite des experts en France

mai 2003

Programme *Education et accueil des jeunes enfants*

SOMMAIRE

Introduction 7

**I- Présentation générale des modes d'accueil et
d'éducation des jeunes enfants 10**

I-1 - Repères historiques : de la « conservation » à la garde des enfants, de la charité au droit à l'éducation ..	10
I-1-1 - Les « nourrices à emporter » et les « nourrices sur lieu » préfigurent les assistantes maternelles et les employées à domicile.....	10
I-1-2 - Les « salles d'asile » inaugurent la garde collective extra-familiale	11
I-1-3 – Deux systèmes d'accueil se structurent progressivement	11
A – Les crèches et autres modes de garde.....	11
a) Une lente mise en place	11
b) A partir des années 1970, un renforcement et une diversification des réponses publiques	12
B – L'institution de l'école maternelle.....	14
I-2 - Les besoins, les attentes et les objectifs de la politique d'accueil et d'éducation des jeunes enfants aujourd'hui.....	14
I-2-1 - Les besoins et les aspirations des familles	14
I-2-2 - Les objectifs.....	15
A - Favoriser le libre choix des parents ayant des enfants de moins de trois ans.....	15
a) Un principe d'action : la neutralité des pouvoirs publics et le libre choix des familles	15
b) Les grandes orientations	15
c) Les objectifs pour les pouvoirs publics.....	15
B – Accueillir les enfants de trois à six ans à l'école	15
I-3 - Des modes d'accueil diversifiés pour favoriser le libre choix des familles.....	16
I-3-1- La répartition des enfants en fonction de leurs modes d'accueil	16
I-3-2 - Les caractéristiques des différents modes d'accueil des enfants non scolarisés.....	17
A – L'accueil familial	17
a) Par un des parents	17
b) Par des membres de la famille	18
B – L'accueil à dominante individuelle	18
a) L'accueil par une assistante maternelle	18
b) La garde à domicile par une employée de maison.....	19
c) Les Relais Assistantes maternelles (RAM).....	20
C – L'accueil collectif.....	20

a) Les crèches.....	21
b) Les haltes-garderies	22
c) Les établissements « multi-accueil »	22
d) Les jardins d'enfants.....	22
D - Le développement de lieux intermédiaires	23
a) Les lieux d'accueil enfants parents	23
b) Les ludothèques	23
I-3-3 - L'école maternelle, une structure et une organisation spécifiques	23
A - La population concernée	23
B - Les conditions d'accès	24
C- Une école de plein titre et de plein droit	24
D - Les objectifs de la première scolarisation	24
I-3-4 - L'accueil périscolaire et les loisirs des enfants fréquentant l'école maternelle	25
A - Le centre de loisirs sans hébergement (CLSH).....	25
B - La garderie périscolaire.....	26
I-4 - Des responsabilités partagées et une mise en œuvre largement décentralisée	26
I-4-1 – Repères sur l'organisation politico-administrative de la France	26
I-4-2 - Les acteurs engagés	27
A - l'État.....	27
a) Le ministère des affaires sociales.....	27
b) Le ministère de l'éducation nationale	27
c) Le ministère chargé de la jeunesse.....	28
B – Les départements (ou conseils généraux) et leurs services de PMI.....	28
C - Les caisses d'allocations familiales (CAF)	28
D - Les communes	28
E - Les associations.....	29
F – Autres acteurs	29
G - La coordination des acteurs au niveau local	29
a) La coordination des projets : « contrats-crèches », « contrats-enfance »	30
b) Les coordinateurs Petite enfance	30
c) La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants	30
d) les contrats CAF/départements.....	30
I-4-3 - Les moyens et les coûts de la politique d'accueil et d'éducation des jeunes	31
A - Aides de la collectivité à l'accueil des jeunes enfants	31
a) Les prestations familiales.....	31
b) Les aides au fonctionnement des modes d'accueil collectif ou organisés en service	31
c) Les réductions fiscales	32
B – Les coûts et les dépenses publiques en faveur de l'accueil des jeunes enfants	33
a) Pour l'école maternelle	33
b) Pour les autres modes d'accueil	33

II- Cadre pédagogique et contrôle 35

II-1 - L'école maternelle	35
II-1-1 - Contenus et démarches pédagogiques	35
A - Une structure d'accueil particulière, définie au niveau national	35
B - Une école particulière par sa pédagogie.....	35
a) Une pédagogie du projet	35
b) Un milieu organisé pour favoriser le développement global	37
c) Une priorité : le langage et la langue	37
d) L'observation et l'évaluation pour réguler l'action	38
e) Le rôle de l'enseignant et de l'équipe éducative ; le souci de la co-éducation avec la famille	39

II-1- 2 - Qualité et contrôle	40
A - Contrôler pour garantir la qualité : une préoccupation consubstantielle à la forme scolaire	40
a) La création d'un corps de contrôle dès l'institution des salles d'asile	41
b) L'évolution des inspections (générale et départementale) jusqu'à l'intégration totale aux dispositifs applicables à l'enseignement élémentaire.....	41
B- La conception de la qualité	41
a) L'accès à l'école maternelle.....	42
b) La prévention, la détection des handicaps	43
c) Les effets « mesurables » de la scolarisation en maternelle et de la prévention	43
d) Les compétences acquises	44
e) L'ouverture aux parents	44
C - Les modalités d'évaluation et de suivi.....	44
a) L'évaluation des élèves	44
b) L'évaluation des enseignants.....	45
c) Le rôle de l'inspection générale de l'éducation nationale	45
D - Les actions en faveur de la qualité.....	46
a) La structuration de l'organisation pédagogique par des programmes nationaux.....	46
b) L'aide aux équipes pédagogiques par la production d'outils au niveau national.....	47
c) La formation des enseignants.....	47
d) La professionnalisation de la fonction d'ATSEM	48
e) Les partenariats avec les collectivités locales pour une amélioration de l'équipement et des fonctionnements	48
E - Ce que l'on sait des effets de la scolarisation préélémentaire.....	49
a) Les limites de l'évaluation.....	49
b) Des résultats de recherches	49
II-2 - Les autres modes d'accueil de la petite enfance	50
II-2-1- Cadre de fonctionnement.....	51
A – L'accueil collectif (crèches, haltes garderies, jardins d'enfants).....	51
a) Des missions référées aux enfants	51
b) Le projet d'établissement.....	51
c) Les espaces	52
d) Les exigences relatives aux personnels : qualification et taux d'encadrement	54
B – L'accueil individuel.....	55
a) Les assistantes maternelles	55
b) Les employées au domicile des parents	56
II-2-2 – Qualité et contrôle	56
A - La qualité	56
a) L'accueil collectif	57
b) L'accueil individuel	61
c) Des outils pour une approche globale de la qualité.....	62
B - Le contrôle et l'évaluation	62
a) Agrément, contrôle, fermeture	62
b) L'évaluation des effets des différents modes d'accueil sur le développement des jeunes enfants. ...	64
II-3. L'articulation et la coordination entre les différents modes d'accueil.....	64
II-3-1 - Le passage d'un mode d'accueil à l'autre ; le cas des enfants de moins de trois ans	64
A - L'entrée à l'école maternelle	65
B - L'accueil des enfants de moins de trois ans	65
II-3-2 - La continuité entre le temps scolaire et le temps péri et extra scolaire.....	67
A - De la juxtaposition à la volonté de coordination des temps de vie de l'enfant	67
B - La rareté du projet global <i>Petite enfance</i>	67

III- Conciliation Vie familiale / Vie professionnelle 69

III-1 - Le système français d'accueil du jeune enfant s'est relativement adapté à la montée des taux d'activité féminins.....	69
III-1-1 – Le contexte français dans le panorama européen.....	69
A – La reprise des naissances depuis 1998 engendre un accroissement de la demande d'accueil des jeunes enfants.....	69
B – Il en va de même de la montée du taux d'activité des femmes, de la bi-activité au sein des couples et de la monoparentalité active	70
III-1-2 – Une offre de modes d'accueil plus importante, plus accessible et qui s'adapte progressivement...71	
A - Une offre de modes d'accueil plus abondante	72
B – Une offre d'accueil financièrement plus accessible	73
C – L'adaptation des modes d'accueil aux besoins de la famille : horaires et multi-recours aux différents modes d'accueil	74
a) Des horaires d'accueil variables pour chacun de ces modes de garde	74
b) Le choix du mode de garde dépend de ce fait des horaires de travail.....	74
c) L'importance du multi-recours	75
d) Le temps passé dans chacun des modes de garde	75
D - Des expériences innovantes.....	76
a) Des services qui mixtent accueil collectif et accueil individuel.....	76
b) Des services d'accueil de jeunes enfants au domicile de la famille.....	76
c) Haltes-garderies et crèches itinérantes : une solution économique pour les communes rurales	77
d) Des crèches qui fonctionnent 24 heures sur 24.....	77
e) D'autres initiatives innovantes.....	77
III-1-3 - Les aménagements prévus du côté de l'emploi.....	78
A - Principes généraux.....	78
B - Les horaires individualisés.....	79
C - Le travail à temps partiel.....	79
D - La réduction de la durée légale du travail	80
III-1-4 Les congés parentaux	80
III-2 - Les imperfections du système français	81
III-2-1 - Les limites des dispositifs d'accueil.....	81
A - L'insuffisance de l'offre et de son adaptation aux besoins des familles	81
B - Des inégalités territoriales, entre les familles et les modes d'accueil	83
C - Des problèmes de coût	84
D - ...Et des inégalités d'accès selon les catégories sociales.....	85
III-2-2 - Emploi : des dispositions légales et conventionnelles à la réalité	85
A - Des rythmes de travail plus irréguliers	86
B - Un temps partiel spécifiquement féminin qui n'est pas toujours favorable à la conciliation.....	88
III-2-3 - Conséquences des lacunes de la conciliation	89
A - Des inégalités persistantes	89
B - Un fort sentiment de manque de temps pour soi et pour les enfants	89

ANNEXES 91

Annexe 1 : Les principales mesures relatives aux modes d'accueil depuis 20 ans.....	92
Annexe 2 : Les caractéristiques des principaux modes d'accueil des jeunes enfants : tableau de synthèse.....	94
Annexe 3 : Les professionnels de la petite enfance : tableau de synthèse	95
Annexe 4 : Enquête « RTT et modes de vie »	96
Annexe 5 : La nouvelle politique pour l'accueil des jeunes enfants annoncée à la Conférence de la famille du 29 avril 2003.....	99
Annexe 6 : Sigles.....	112

BIBLIOGRAPHIE 114

INTRODUCTION

Les modalités de l'accueil et l'éducation des jeunes enfants en France composent **un paysage foisonnant** dans lequel la diversité des dispositifs et des aides, la spécificité des cadres d'action (espaces, horaires, objectifs) et des métiers, la multiplicité des acteurs et la complexité des partenariats qu'ils élaborent peuvent surprendre voire égarer le lecteur, lui donner le sentiment contrasté d'une grande richesse et d'un certain cloisonnement.

L'histoire explique pour une part la situation actuelle ; ce fut d'abord une œuvre de charité, mais très vite une affaire d'Etat, que de mettre en sécurité les jeunes enfants des femmes employées dans les manufactures et les usines et, en même temps, de leur inculquer les premières habitudes d'ordre, d'obéissance et de travail. Dès le milieu du XIX^{ème} siècle, les bases de l'accueil collectif, essentiellement centré sur des préoccupations sociales et sanitaires, sont installées : crèches d'un côté, salles d'asile de l'autre préfigurant les écoles maternelles. Les nourrices avaient depuis longtemps inauguré des modes de garde individuelle, relayées par les employées de maison. Néanmoins, la garde des jeunes enfants a longtemps relevé des fonctions domestiques assurées par la seule sphère familiale.

Le développement et la diversification des modalités d'accueil dont le détail est exposé dans ce rapport sont ultérieurs à la seconde guerre mondiale. Plusieurs facteurs de nature variée concourent à ces transformations : l'urbanisation de la France, l'évolution de l'emploi avec la montée du travail féminin lié au développement du secteur tertiaire, la meilleure acceptation de ce travail féminin, la mise en place du système de protection maternelle et infantile, la réglementation des crèches, la vulgarisation des connaissances scientifiques sur le jeune enfant et son développement. La finalité socio-éducative des modes d'accueil devient alors une préoccupation.

Progressivement, la politique familiale autrefois plus favorable au maintien de la « femme au foyer » a changé d'orientation, pour devenir aujourd'hui plus neutre vis-à-vis de la femme active. Le renforcement et la diversification des réponses publiques conduisent à développer l'accès aux modes d'accueil collectifs ou individuels pour les parents qui se maintiennent sur le marché du travail et à donner aussi la possibilité aux familles d'assurer elles-mêmes la garde de leurs enfants. Les nouvelles formes d'emploi associant flexibilité, temps partiel et précarité, rendent plus nécessaire encore l'individualisation des mesures.

Parallèlement, les mêmes facteurs conduisent à développer une demande de plus en plus précoce de scolarisation que d'autres causes internes au système éducatif (restructuration durant les années soixante, recul démographique) rendent possible.

Une politique de la petite enfance s'est ainsi progressivement structurée, faisant intervenir une multitude d'acteurs, tant au niveau national que local. Aujourd'hui, elle participe à la fois de la politique familiale, de la politique sanitaire et sociale et de l'emploi, et de la politique éducative, avec un principe d'action : **la neutralité des pouvoirs publics et le libre choix des parents**. La neutralité résulte de la volonté de respecter la diversité des aspirations des familles et de prendre en compte la montée du travail féminin, et aussi du constat, d'après les quelques études sur le sujet, que l'influence du mode d'accueil sur les jeunes enfants dépend principalement de sa qualité et de l'adhésion des familles, sans privilège de l'un sur un autre.

L'extension et la diversification des modalités d'accueil ne doivent pas simplement être regardées selon la dimension quantitative ; durant les trente dernières années en particulier, les pouvoirs publics ont eu le souci constant de **l'amélioration des fonctionnements** en précisant des normes ou des orientations pour le cadre de vie, les objectifs et les contenus des modes d'accueil et d'éducation, en professionnalisant davantage les acteurs. Les deux grandes « familles » de dispositifs, ceux qui concernent les très jeunes enfants et qui sont multiples, et l'école maternelle, ont développé des orientations conformes à leur nature propre : plus centrées sur le soin, l'éveil, l'épanouissement dans un cas sans négliger la perspective éducative, plus tournées vers des premiers apprentissages dans l'autre cas avec le souci de le faire dans un style ludique et respectueux des besoins fondamentaux des jeunes enfants.

Ainsi, la différenciation de l'école et des autres modes d'accueil conforte leurs caractéristiques mais on ne peut nier leur mutuelle influence, l'école ayant beaucoup appris des crèches et autres modalités d'accueil collectif (en particulier, pour organiser l'accueil de ses plus jeunes élèves et les relations avec les parents) et ces dispositifs ayant emprunté à l'univers scolaire la forme particulière qui caractérise sa pédagogie, le projet.

La diversité constitue incontestablement une richesse que les parents utilisent pour mobiliser une palette de solutions successivement (quand l'enfant grandit) ou dans la même période selon les moments. C'est la meilleure des situations quand toutes les conditions sont réunies pour que ces recours multiples soient possibles : existence de réponses variées adaptées à leurs besoins, places disponibles, ressources suffisantes. Or, ce n'est pas toujours le cas : les places manquent en particulier en milieu rural où les réponses sont très peu nombreuses, alors même que les besoins s'accroissent avec la reprise démographique et que les aspirations à concilier vie familiale et vie professionnelle en résolvant au mieux le problème de la garde des enfants sont loin d'être satisfaites. Cette problématique, qui est celle de l'équilibre entre les responsabilités professionnelles et les responsabilités familiales, recouvre deux types de souci et d'intérêt bien distincts : celui des enfants qui devrait être au cœur des arrangements temporels des parents et des organisations de travail, mais aussi celui des femmes, mères de famille, qui restent encore en France, les principales actrices de la conciliation et pour lesquelles il faut parvenir à conjuguer temps du travail, égalité professionnelle et temps parental. Si les dispositifs et les politiques publiques mis en œuvre depuis une vingtaine d'années en France ont permis d'accompagner la très forte croissance des taux d'activité féminins (de 41 % en 1962, le taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans passe à 80 % en 2001), ce modèle commence néanmoins à poser problème : avoir des jeunes enfants lorsque l'on est un couple bi-actif, notamment lorsque les deux membres du couple travaillent à temps plein, est ressenti comme toujours difficile, particulièrement par les femmes, et ceci est encore plus vrai lorsque l'on est chef de famille monoparentale active. A cet égard, le rapport analyse la volonté indéniable d'une adaptation de notre système et identifie des limites aujourd'hui perceptibles.

La diversité constitue aussi une complication : la lisibilité (destinataires ou ayant droit, responsables, coûts et aides financières de nature diverse, etc.) n'est pas toujours aisée ; les espaces d'initiatives, très réels pourtant, ne sont pas toujours clairs pour les potentiels organisateurs et les solutions offertes ne le sont pas plus pour les familles. **Le besoin de coordination est reconnu** : coordination des dispositifs, articulation dans le temps de formules spécifiques plus adaptées à certains âges et peut-être décloisonnement des fonctions entre des univers qui jusqu'alors ont préservé une étanchéité de fonctionnement.

Le **premier exemple**, le plus symptomatique en France à l'heure actuelle, est celui de **l'accueil des enfants de deux à trois ans**. Le manque de places dans les dispositifs d'accueil collectif et la conviction partagée par beaucoup de parents qu'une scolarisation précoce est un atout déterminant dans le parcours scolaire conduisent à une demande croissante d'inscriptions à l'école maternelle. Celle-ci accueille très inégalement : elle a pu le faire aisément dans une période de décreue démographique dans les régions rurales, elle l'a fait avec volontarisme dans les secteurs défavorisés depuis la création des zones d'éducation prioritaires et plus encore après la loi d'orientation sur l'éducation de 1989. Bien qu'elle ne concerne qu'une partie des enfants de 2 à 3 ans, l'école accueille plus de la moitié de l'ensemble des enfants de moins de trois ans pris en charge en milieu collectif.

Mais doit-elle s'ouvrir davantage à ce public très particulier alors même que des psychologues s'interrogent sur le bien-fondé de cette forme d'accueil collectif pour des enfants qui n'ont pas d'autonomie pour la satisfaction des « besoins primaires » (déplacements, propreté, nourriture, habillage, repos et sommeil, etc.), qui ne se sont pas « individualisés » (ce dont atteste par exemple la capacité à parler de soi et à s'exprimer à la première personne) ? La réponse ne consiste peut-être pas à offrir davantage d'école mais il n'est pas illégitime de rechercher d'autres formes d'accueil (dans des groupes plus restreints qu'à l'école, dans des temps moins contraints dans la journée mais plus continus dans l'année, etc.) qui répondent aux demandes sociales et qui pourraient entretenir des

liens avec l'école maternelle, pour favoriser ensuite l'entrée dans l'école pour les enfants de trois ans. Des dispositifs mixtes pourraient être envisagés mobilisant en partenariat des instances publiques différentes (l'Etat, les collectivités, des associations) et des professionnels appelés à coopérer auprès des mêmes enfants avec leurs savoir-faire propres. Fiction ou projet ?

Un **autre exemple** pourrait être développé : celui de **l'articulation des temps scolaires et péri-scolaires pour tous les enfants scolarisés**. C'est sans doute un domaine où certaines évolutions sont en cours dans le cadre des contrats éducatifs locaux, et plus rarement avec la mise en oeuvre d'un projet global *Petite enfance*. Trop souvent encore cependant, on reste sur des fonctionnements institutionnels isolés, laissant la coordination se faire au gré des rencontres et des affinités personnelles.

Enfin, les structures d'accueil de la petite enfance tout comme l'école maternelle sont confrontées à **des attentes nouvelles, multiples et parfois contradictoires**. De nombreuses familles qui ont fait le choix d'une vie familiale éloignée des contraintes urbaines attendent, **en milieu rural**, des services que seules les villes assuraient jusqu'à présent et cela vaut particulièrement pour les services propres à la petite enfance. Ces prises en charge ne sont plus comprises comme de simples mais nécessaires modes de garde, elles sont également perçues comme des relais essentiels pour faire accéder les enfants aux habitudes et savoirs culturels sans lesquels l'égalité des chances ne peut être envisagée.

Les ressources financières des communes sont très souvent incompatibles avec de tels projets y compris lorsqu'ils sont fortement aidés par les pouvoirs publics ou les caisses d'allocations familiales. Concernant l'école maternelle, la question se pose dans les mêmes termes si l'on s'intéresse à son développement et à son amélioration qui nécessitent le plus souvent une rénovation des structures, une réhabilitation des équipements (salles de jeu, de repos, équipements sanitaires, espace d'accueil des familles...) que le seul budget de la commune ne permettrait pas. Une démarche intercommunale favoriserait une action solidaire sur un territoire plus vaste que celui de la commune mais dans les faits, cette démarche reste marginale, les communautés de communes qui se développent depuis plusieurs années se saisissant très rarement des questions liées à l'éducation et les projets « petite enfance » restent des exceptions.

Là réside un des enjeux de la réflexion future sur l'organisation de l'accueil de la petite enfance en France, accueil qui, en étant envisagé globalement c'est-à-dire sur tout un secteur mais aussi dans son articulation entre les différentes structures disponibles ou mobilisables, trouverait les conditions de son amélioration et de son développement.

Ainsi, le système français d'accueil et d'éducation de la petite enfance se caractérise par une offre diversifiée large, dans laquelle l'accueil collectif apparaît aujourd'hui à de très nombreuses familles comme un élément positif pour le développement de l'enfant. C'est sur cette diversité que nous comptons pour répondre aux enjeux nouveaux. Mais, après le temps du développement foisonnant de solutions, est sans doute venu le temps de la structuration (rationalisation et adaptation à la diversité des territoires) et des partenariats, avec une double visée : répondre avec justesse aux besoins très évolutifs des très jeunes enfants dans la période 0 / 6 ans et permettre aux parents de réaliser une conciliation optimale entre leur vie familiale et leur vie professionnelle. L'évidente communauté de pensée en ce qui concerne l'éducation et les besoins des tout-petits et la volonté commune de leur donner toutes les chances d'un développement harmonieux et d'une entrée réussie dans la vie sont des points d'appui évidents pour l'avenir.

I- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES MODES D'ACCUEIL ET D'ÉDUCATION DES JEUNES ENFANTS

La petite enfance en France recouvre traditionnellement la période antérieure à l'âge de six ans, âge qui marque à la fois la fin de la compétence de la protection maternelle et infantile (PMI) et le début de la solarisation obligatoire. C'est également une « frontière » importante dans la politique familiale, les prestations familiales d'aide à l'accueil des jeunes enfants et le dispositif d'action sociale de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

A l'intérieur de cette tranche d'âge, l'âge de trois ans marque une césure particulière.

Avant trois ans, la question de l'accueil des jeunes enfants relève pleinement de la politique familiale, qui propose des possibilités diversifiées de prise en charge : congé parental, accueil individuel par des assistantes maternelles ou des gardes à domicile, accueil collectif. La famille reste le lieu d'accueil majoritaire des jeunes enfants : 44% restent dans leur foyer. Les assistantes maternelles apparaissent comme le second mode d'accueil : 23% des enfants leur sont confiés. 8% des enfants sont pris en charge dans une structure collective (crèche). A partir de 2 ans, l'école devient le premier mode d'accueil collectif.

Après trois ans, l'accueil des jeunes enfants relève principalement de l'école maternelle et des centres de loisirs. Seul l'accueil individuel continue d'être pris en charge, dans son contrôle et son financement, de manière similaire à l'accueil des enfants de moins de trois ans. En dehors du temps scolaire, la moitié des enfants reste dans leur famille, 13 % fréquentent des centres de loisirs et 12% sont accueillis par une assistante maternelle.

La diversité et l'organisation des modes d'accueil des enfants de moins de six ans, dont on précisera dans cette première partie du rapport les principales caractéristiques, les acteurs et les financements, s'inscrivent dans l'histoire dont sont rappelées les grandes lignes.

I-1 - Repères historiques : de la « conservation » à la garde des enfants, de la charité au droit à l'éducation

Du Moyen Age au début des années 70, le souci de la « conservation » des enfants s'est lentement transformé en une volonté de gardiennage, puis de garde.

I-1-1 - Les « nourrices à emporter » et les « nourrices sur lieu » préfigurent les assistantes maternelles et les employées à domicile

Jusqu'au XVIII^{ème} siècle, on note une certaine indifférence à l'égard du jeune enfant. En raison d'une mortalité infantile très élevée, le jeune enfant compte peu. Dans les villes, la plupart des tout-petits sont gardés par des nourrices « sur lieu » au domicile des parents, ou par des nourrices « à emporter » qui emmènent les enfants à la campagne pour les allaiter et les élever. Les « recommanderesses » servent d'intermédiaire entre les parents et les nourrices, et les « meneurs » se chargent des voyages des enfants et des nourrices.

A Paris, le « bureau général des nourrices et recommanderesses » avance les salaires aux nourrices et les recouvre auprès des parents. En 1715, une ordonnance autorise le lieutenant de police de Paris à incarcérer dans une prison particulière les débiteurs pour « mois de nourrice ». Une œuvre de secours est alors constituée pour organiser des quêtes et faire libérer les parents débiteurs, pour autant qu'ils s'engagent à participer chaque année à la procession de la Fête-Dieu.

Il faudra attendre 1773 pour qu'il soit ordonné aux « meneurs et transporteurs » d'enfants de faire monter les nourrices dans des charrettes soigneusement closes afin de veiller à ce qu'aucun enfant ne tombe en route. Dès la fin du XVIII^{ème} siècle, un certain nombre de villes rétribuent les mères qui allaitent elles-mêmes leurs enfants pour éviter les placements nourriciers.

Le XVIII^{ème} siècle marque un tournant. Les préoccupations démographiques et l'influence des physiocrates conduisent à accorder une certaine valeur marchande au jeune enfant : il faut produire des richesses et les défendre. Différentes analyses « coûts-avantages » sont réalisées avant la lettre. Ainsi, M. de Chamousset écrivait, en 1756, dans un mémoire politique sur les enfants : « *On abandonne à Paris 4300 enfants par an. Si le reste du pays en produit le double, on dispose de 12 000 enfants. Si l'on nourrit tous ces enfants au lait de vache, il en resterait au moins 9 000 tous les ans. Au bout d'une trentaine d'années, les colonies françaises seraient plus riches de 200 000 colons.* » Suivait, dans ce document, une estimation très précise des coûts de conservation. L'enfant

constitue une richesse potentielle et l'État, qui s'inquiète davantage de sa « conservation », intervient progressivement dans la sphère privée pour le protéger. L'enfant acquiert une importance accrue et les œuvres charitables se développent.

Au XIX^{ème} siècle, l'industrialisation fait appel à une main d'œuvre féminine et les femmes employées dans les manufactures auront très peu recours aux « nourrices à emporter » alors même que la loi de 1841 interdit le travail des enfants. Parallèlement, les préoccupations natalistes visent à protéger les enfants. La société commence alors à intervenir davantage dans la question de la garde d'enfants, en réglementant l'activité des nourrices et en créant de nouvelles structures : les crèches et les salles d'asile. Durant cette période, se mettent en place les piliers du système que nous connaissons aujourd'hui (école maternelle, crèche, garde individuelle contrôlée, garde à domicile).

I-1-2 - Les « salles d'asile » inaugurent la garde collective extra-familiale

Dès 1771, dans les Vosges, les enfants de 4 à 7 ans sont accueillis dans les « écoles à tricoter » du pasteur Oberlin. Les « conductrices de la tendre enfance » leur apprennent à filer, à tricoter, à découper du papier, à lire l'alphabet, à calligraphier, à chanter... Des institutions nouvelles, « les salles d'asile », apparaissent à partir de 1825 et se développent tout au long du XIX^{ème} siècle. Ce sont des salles collectives de garde à la journée, principalement destinées aux enfants (du sevrage jusqu'à 6-7 ans) des parents de classes "miséreuses". Elles attribuent légalement pour la première fois un enfant non abandonné à d'autres adultes que ses parents. Elles inventent une nouvelle tutelle enfant-adulte, non maternelle, non familiale, qui deviendra pourtant progressivement légitime.

Avec les salles d'asile, on entre dans un nouvel univers moral et politique qui rompt avec les principes de prohibition de l'éducation collective précoce. La légitimité de cette intervention repose sur la protection exercée par les gens de biens sur une « enfance en danger », qui doit être éloignée du mauvais exemple des familles prolétaires. Les bienfaits de cette garde collective extra-familiale ne s'étendent en aucune manière à l'enfance bourgeoise ou à celle des bonnes familles.

Dès 1828, l'État organise cette charité privée : les dames patronnesses, les notables donateurs, les hospices, les églises, les autorités communales forment une constellation de pouvoirs philanthropiques intervenant désormais directement ou indirectement en faveur de l'enfant pauvre. Les salles d'asile mettent en place une pédagogie collective adaptée à de grands groupes. Dès 1833, l'asile a un programme d'enseignement institutionnalisé. L'ordonnance du 22 décembre 1837 établit un règlement précis : les enfants sont accueillis de 2 à 6 ans, l'établissement est gratuit. La salle d'asile est ouverte du 1^{er} avril au 1^{er} août de 8h à 19h et du 1^{er} août au 1^{er} avril de 8h à 20h. Son but est avant tout de faire contracter aux enfants des habitudes d'ordre, de propreté, de bienveillance mutuelle qui les préparent « à une vie honnête, décente et chrétienne ». « *L'intelligence des enfants devra graduellement être développée sans que jamais elle ne soit fatiguée par une application trop soutenue* », peut-on lire. L'enseignement est fortement marqué par l'instruction religieuse pour des enfants destinés à avoir une scolarité écourtée par une mise au travail précoce. Il s'agit de les préparer à leur vie de travailleurs et d'assurer sans délai le « *salut de leur âme* ».

I-1-3 – Deux systèmes d'accueil se structurent progressivement

A – Les crèches et autres modes de garde

a) Une lente mise en place

La société des crèches, œuvre de charité créée sur décision de Firmin Marbeau, ouvre en 1844, la « première crèche charitable ». Sa devise est « *secourir à peu de frais l'enfant, sa mère et sa famille par le travail sans l'humiliation et moraliser en secourant* ». Un de ses arguments vis-à-vis de ses donateurs est « *pendant que vous gardez l'enfant, le travail garde la mère* ».

A partir de 1862, les crèches seront contrôlées par les préfets, sur la base d'un décret impérial fixant notamment les taux d'encadrement et la tarification à appliquer aux familles, et pourront recevoir les subventions publiques. Ce décret vise à « venir en aide à la charité sans lui imposer son appui ». Et, même si la société des crèches est reconnue d'utilité publique en 1869, les crèches restent essentiellement du ressort de la charité privée et ne connaissent pas le même processus de reconnaissance et de financement que les salles d'asile. Elles sont considérées comme des établissements d'assistance avec des préoccupations prioritairement sanitaires. Quelques crèches

d'entreprise sont créées à la fin du XIX^{ème} siècle, mais ce n'est qu'au XX^{ème} siècle qu'apparaissent les premières crèches publiques.

En 1874, la « Loi Roussel » charge les préfets du contrôle des « nourrices à emporter ». En revanche, les « nourrices sur lieu », qui gardent les enfants au domicile des parents, n'y sont pas soumises. Cette absence de contrôle est motivée par le fait qu'elles travaillent au domicile des parents, que la mère - généralement inactive - peut surveiller leurs activités et qu'il s'agit de familles aisées jugées aptes à prendre soin de leurs enfants.

Le début du XX^{ème} siècle n'apporte pas de grand changement en matière de garde des jeunes enfants. C'est surtout après la seconde guerre mondiale que des évolutions déterminantes apparaissent. Il s'agit alors prioritairement de lutter contre la mortalité infantile et d'encourager la natalité. La sécurité sociale est créée par l'ordonnance du 5 octobre 1945, et la loi du 22 août 1946 institue l'allocation de salaire unique et l'allocation de mère au foyer. L'ordonnance du 2 novembre 1945 définit le système de protection maternelle et infantile (PMI) destiné aux futures mères, aux mères et aux enfants jusqu'à l'âge de scolarité obligatoire. Les crèches sont réglementées par un décret du 21 août 1945. Considérées comme un pis-aller permettant d'éviter le placement nourricier ou l'abandon, elles concernent les familles les plus pauvres. Compte tenu de l'importance de la mortalité infantile qui y sévit, le décret de 1945 porte essentiellement sur des questions sanitaires. Un décret d'août 1947 fonde le diplôme d'État de puéricultrice, constituant ainsi le premier âge en champ spécifique d'intervention et d'étude.

A la fin des années 1950, la mortalité infantile a considérablement diminué, passant de 67 pour mille en 1945 à 14 pour mille en 1973, et la natalité amorce une nette reprise. Cependant, la pénurie de main d'œuvre risque de bloquer le développement du secteur tertiaire et l'on voit alors se profiler une série d'évolutions concernant l'acceptation du travail féminin et l'accueil des enfants de moins de 6 ans. Le nombre de places en crèche collective connaît quasiment un doublement entre 1961 et 1971 (de 18 000 à 32 000 places). La première crèche familiale (alors appelée « placement familial en externat ») est créée en 1959 à Sarcelles par la caisse d'allocations familiales (CAF) de la région parisienne, suivie par celles de Chambéry, de Pau, puis par d'autres, des communes et des associations. Les haltes-garderies se développent à partir de la fin des années soixante et sont réglementées en 1962 : on en compte environ 500 en 1971.

On assiste ainsi à l'externalisation progressive de fonctions domestiques auparavant assurées par la sphère familiale. Mais si les pouvoirs publics s'investissent de plus en plus en matière de garde des jeunes enfants, les actions restent très morcelées, essentiellement guidées par des préoccupations sanitaires, et ne s'inscrivent pas dans une réelle politique en faveur des jeunes enfants.

b) A partir des années 1970, un renforcement et une diversification des réponses publiques

La fin des années 60 marque un tournant, comme dans bien des domaines. C'est au cours de cette période que se développent les crèches (collectives, familiales et crèches parentales), les ludothèques, les lieux d'accueil enfants-parents à la suite de la « maison verte » créée par Françoise Dolto. Une attention croissante est accordée au rôle socio-éducatif des modes d'accueil. Les caisses d'allocations familiales créent les prestations de service pour soutenir le développement des services et équipements. Pour la première fois, les frais de garde sont pris en compte avec la création d'une allocation pour frais de garde du même montant que l'allocation de salaire unique. Les prestations familiales passent d'un système très centré sur la femme au foyer vers un système plus neutre envers la femme active professionnellement.

En 1981, les auteurs d'un rapport intitulé « L'enfant dans la vie : pour une politique de la petite enfance » marquent clairement l'importance de l'éveil et de la socialisation du jeune enfant et les conséquences que peut avoir la carence en modes d'accueil de qualité¹. En mars 1981, sur la base d'un rapport réalisé par Evelyne Sullerot, le Conseil économique et social rend un avis qui constate lui aussi la pénurie en modes de garde et prône leur développement et le renforcement des aides aux parents de jeunes enfants. Le Plan intérimaire et le IX^{ème} Plan retiennent parmi les priorités nationales le développement quantitatif des structures de garde et leur meilleure adéquation aux demandes des parents.

¹ Bouyala N., Roussille B., « L'enfant dans la vie. Une politique pour la petite enfance » - Rapport remis au secrétaire d'État à la famille, Paris, La Documentation Française, 1982. Ce rapport est au fondement d'une grande partie des évolutions qui vont être mises en œuvre dans les deux décennies suivantes.

La décennie 80 voit un renforcement et une diversification des réponses publiques : il s'agit de développer l'accès aux modes d'accueil collectifs ou individuels pour les parents qui se maintiennent sur le marché du travail et donner aussi la possibilité aux familles d'assurer elles-mêmes la garde de leurs enfants. La situation du marché du travail marquée par de nouvelles formes d'emploi associant flexibilité, temps partiel et précarité, contribue à développer l'individualisation des mesures.

En 1985, est créée l'allocation au jeune enfant (APJE). Des mesures concernant l'accueil individuel pour les assistantes maternelles et les employées de maison sont créées. Il s'agit de lutter contre la garde au noir et d'inscrire l'accueil individuel dans la politique globale d'accueil. Une prestation spéciale pour les assistantes maternelles est mise en place en 1980, suivie de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) en 1986, qui apporte une aide aux parents ayant recours à une employée à domicile pour faire garder leurs enfants (deux le plus souvent). Une réduction d'impôts pour garde d'enfants est accordée en 1988, et les Relais Assistantes Maternelles (lieux pour les assistantes maternelles destinés à les sortir de leur isolement, de point de renseignement sur l'offre et la demande et d'aide administrative pour les parents) sont créés par la CNAF. Parallèlement, des mesures pour les parents qui gardent leur enfant sont prises, avec le congé parental d'éducation puis l'allocation parentale d'éducation (APE) en 1985, destinée aux parents, généralement les mères, qui n'exercent pas d'activité professionnelle. Elles sont destinées à compenser l'arrêt partiel ou total d'activité professionnelle. Enfin, des outils sont créés par la CNAF pour développer les structures d'accueil : pour inciter au développement de places en crèches, le contrat-crèche en 1983, puis les contrats enfance en 1988, qui encouragent les communes à développer leurs équipements d'accueil et plus largement, à définir une politique globale de l'accueil des jeunes enfants sur leur territoire. En 1989, différentes déductions fiscales pour frais de garde sont accordées.

Au cours des années 1990, les outils mis en place dans les années 80 sont adaptés à l'évolution du contexte socio-économique et des besoins des familles. Différentes mesures s'inscrivent dans la perspective d'inciter à la création d'emplois. L'objectif de neutralité à l'égard des choix de vie des familles est revendiqué par l'ensemble des décideurs politiques. Tous souhaitent aussi encourager le développement quantitatif et qualitatif de services - individuels ou collectifs - d'accueil des jeunes enfants. La politique en direction de l'accueil des jeunes enfants continue à se construire et se renforce. Entre 1991 et 1996, des mesures visant à adapter le statut des assistantes maternelles et l'aide accordée aux parents pour l'emploi d'une assistante maternelle (création de l'AFEAMA) sont mises en place, ainsi que des aides à l'emploi d'une employée à domicile (AGED). Ces adaptations s'accompagnent là encore de mesures pour la garde par les parents, comme l'extension de l'APE, allocation parentale d'éducation au deuxième enfant, avec des conditions toutefois plus restrictives que pour le premier enfant, et la création d'une aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF). Enfin, pour le développement des structures d'accueil, les contrats-enfance sont rendus plus attractifs en 1994, incluant une aide à l'investissement. Les aides au fonctionnement des crèches sont réformées en 1999. Désormais, cette aide au fonctionnement intitulée « prestation de service », inclut les participations financières et couvre 66% des dépenses, et permet aux gestionnaires qui accueillent un nombre important de familles en difficulté de ne plus voir peser sur eux le poids de la faible participation financière de ces familles.

Les années 2000 sont marquées par une volonté de relance de la politique d'accueil des jeunes enfants et en particulier de l'accueil collectif ; on opère notamment une réforme du cadre réglementaire des crèches et des haltes-garderies, la mise en place d'un fonds d'aide à l'investissement, des réformes des aides au fonctionnement des crèches. On fixe des objectifs ambitieux de développement quantitatif et qualitatif des modes d'accueil dans le cadre de la deuxième convention d'objectifs et de gestion entre la CNAF et l'Etat.

Pour l'accueil individuel, le complément accordé pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA) est revalorisé, les missions des relais assistantes maternelles (RAM) sont étendues aux employées à domicile et leur financement adapté et amélioré.

Pour la garde par les parents, un congé paternité d'une durée de 14 jours est créé en 2001. La même année, une mesure est destinée à favoriser la réinsertion professionnelle à l'issue de l'allocation parentale d'éducation. En 2001, les lieux d'accueil enfants – parents (LAEP), lieux originaux, qui ne sont pas à proprement parler des établissements d'accueil mais plutôt d'accompagnement pour les liens enfants-parents, sont mieux financés. Les établissements d'accueil réguliers et temporaires sont financés à hauteur d'un montant désormais unifié. Cette réforme réduit la complexité du système de financement par les CAF et permet de revaloriser les prestations accordées aux haltes-garderies, et de soutenir le multi-accueil. Enfin, sont instituées par la loi du 2 janvier 2002, des commissions départementales de la petite enfance, qui rassemblent et visent à mieux coordonner les différents

acteurs intervenant dans le secteur de la petite enfance. La même année, la CNAF décide d'expérimenter un contrat entre les caisses d'allocations familiales et les conseils généraux. Ce contrat vise à améliorer la qualité de l'accueil, en particulier pour l'accueil individuel, et la coordination départementale.

B – L'institution de l'école maternelle

L'arrivée aux commandes de l'État du gouvernement républicain, la montée du courant d'opinion en faveur de la scolarisation, le vote des différentes « lois scolaires » puis la séparation de l'Eglise et de l'État produisent une série d'effets sur les établissements de protection des jeunes enfants. L'ancien régime tutélaire de l'église catholique sur l'ensemble des établissements de garde des petits vole en éclats et les congrégations religieuses qui occupaient une place prédominante sont délogées de leurs bastions.

La loi du 16 juin 1881 et le décret du 2 août 1881 définissent « l'école maternelle publique » comme une « école non obligatoire, mais gratuite et laïque », intégrée à l'école primaire. La loi organique du 30 octobre 1886 confirme « l'intégration de l'école maternelle à l'édifice de l'école primaire dont elle devient le premier niveau ». L'organisation de la garde et l'éducation collective de la petite enfance entre 2 et 6 ans relèvent dès lors du budget central de l'État et de la tutelle du ministère de l'instruction publique. Mais ce n'est qu'à partir de 1921 que les maîtresses de l'école maternelle voient leur statut aligné sur celui de leurs collègues de l'école primaire : même temps de service et mêmes congés ; le même décret précise qu'une femme de service doit être attachée à toute école maternelle et à toute classe enfantine.

Au cours du XX^{ème} siècle, les classes aisées recourent de plus en plus à la garde et à l'éducation collectives, d'abord avec l'apparition timide de jardins d'enfants privés laïcs et la création de classes enfantines dans les lycées bourgeois. Après la seconde guerre mondiale, l'investissement massif de l'école maternelle elle-même par les classes moyennes, les cadres et les professions libérales renforce la place des exigences intellectuelles et culturelles qui ont contribué à faire de cette école l'un des éléments du parcours de la réussite scolaire.

I-2 - Les besoins, les attentes et les objectifs de la politique d'accueil et d'éducation des jeunes enfants aujourd'hui

I-2-1 - Les besoins et les aspirations des familles

L'analyse des besoins, des aspirations, et des choix des familles en matière de modes d'accueil est complexe. En termes démographiques, on compte aujourd'hui 2,2 millions d'enfants de moins de trois ans, 4,4 millions d'enfants de moins de six ans. Après être descendu à un niveau plancher en 1994 (moins de 700 000), le nombre de naissance a augmenté jusqu'à atteindre 780 000 naissances en 2000 et 2001. L'indice conjoncturel de fécondité a retrouvé son niveau de 1981 : 1,9, un des plus élevés d'Europe.

Le taux d'activité des femmes en général, et des femmes ayant des enfants de moins de trois ans en particulier, croit régulièrement depuis les années 1970. Ce taux varie sensiblement en fonction du nombre d'enfants dans la famille. 54,3 % des enfants de moins de trois ans ont des parents bi-actifs, et 4 % une mère active seule, ce qui fait un besoin d'accueil régulier pour 58 % des enfants (entre 1990 et 2000, la part des enfants de moins de trois ans ayant besoin d'un accueil régulier a augmenté de 2,5 points). Le travail à temps partiel concerne 37 % des femmes.

Plus récemment, les rythmes de travail sont devenus plus hétérogènes et plus flexibles.

Les enquêtes sur les aspirations des familles et les représentations des français² montrent que les préférences quant aux modes d'accueil sont très partagées, entre l'assistante maternelle (35 %), la crèche (23 %), la garde au domicile (10 %), et la garde par les grands-parents.

² source : enquête CREDOC

I-2-2 - Les objectifs

La politique d'accueil du jeune enfant participe à la fois de la politique familiale, de la politique sociale et de l'emploi, et de la politique éducative, avec des dispositifs et des objectifs parfois imbriqués d'où résulte la construction d'un ensemble complexe.

A - Favoriser le libre choix des parents ayant des enfants de moins de trois ans

a) Un principe d'action : la neutralité des pouvoirs publics et le libre choix des familles

La politique des pouvoirs publics vise autant que possible à permettre à la famille de choisir :

- de s'occuper de son enfant, et d'interrompre son activité professionnelle pour le faire le cas échéant, ou de le confier à d'autres pour travailler,
- le mode d'accueil de son enfant.

La neutralité résulte à la fois de la volonté de respecter la diversité des aspirations des familles, de l'acceptation du travail des femmes, et du constat, d'après les études sur le sujet, que l'influence du mode d'accueil sur les jeunes enfants dépend principalement de sa qualité et de l'adhésion des familles, sans privilège de l'un sur un autre.

b) Les grandes orientations

- permettre aux couples d'avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent : les enquêtes montrent que le nombre d'enfants est légèrement inférieur à ce que souhaitent les parents, et que les possibilités offertes pour l'accueil des jeunes enfants jouent un rôle important ;
- favoriser l'égalité hommes/femmes, le travail des femmes et l'articulation de la vie familiale, de la vie professionnelle et de la vie sociale ;
- favoriser le développement et l'éveil social et culturel des jeunes enfants ;
- accompagner les parents dans leur rôle éducatif ;
- lutter contre les exclusions, contribuer à l'égalité des chances et au développement social.

c) Les objectifs pour les pouvoirs publics

- développer les modes d'accueil et favoriser leur adaptation à l'évolution des besoins des familles. Malgré les progrès importants faits depuis 20 ans, on estime que 300 000 enfants de moins de trois ans sont accueillis hors de leur domicile et hors de tout dispositif contrôlé ou financé par les pouvoirs publics. La conciliation de la vie familiale et professionnelle reste problématique pour une partie des familles ;
- améliorer la qualité des différents modes d'accueil, et notamment celle de l'accueil individuel, moins professionnel que l'accueil collectif ;
- améliorer l'accès de toutes les familles et de tous les enfants, en particulier de ceux qui rencontrent des difficultés particulières, à un mode d'accueil.

B – Accueillir les enfants de trois à six ans à l'école

Sans cesser d'être un milieu favorable à l'épanouissement de l'enfant dans toutes les facettes de sa personnalité (affective, sociale, intellectuelle, corporelle, etc.), l'école maternelle est de plus en plus perçue comme une étape indispensable de la scolarisation, celle qui conditionne la réussite des débuts.

La vulgarisation des théories psychologiques sur le développement du jeune enfant dans les années soixante, les conséquences que d'aucuns en ont tiré en proclamant que « tout se joue avant six ans » en ont fait un moment et un lieu marqués d'enjeux importants : le repérage et la prévention des difficultés majeures qui risquent de grever la scolarité, une étape décisive dans la compensation de lacunes linguistiques avant l'apprentissage de la lecture, le foyer d'une socialisation scolaire qui permet de conquérir peu à peu un statut d'écolier et de savoir se comporter en conséquence à l'entrée dans la « grande école ».

Les parents ont assimilé ces attentes et regardent la fréquentation de l'école maternelle comme une chance pour leurs enfants, tout autant que comme une modalité de garde gratuite.

Depuis la Troisième République, l'école maternelle est ouverte en droit aux enfants de deux à six ans. Longtemps, seuls les plus grands y furent inscrits ; puis les demandes se sont faites plus précoces mais la fréquentation était aléatoire. Longtemps, les écoles ou classes maternelles ont été un phénomène urbain.

Durant les années 1970, il est devenu possible d'accroître l'accueil : l'urbanisation de la France a conduit au développement d'écoles maternelles de plein droit dans les villes ; la disponibilité d'emplois de maîtres du premier degré du fait de la réorganisation du système scolaire (accès de tous les élèves de 11 ans au collège libérant des postes autrefois nécessaires pour l'encadrement des élèves de 11 à 14 ans) et la disponibilité de locaux pour cette même raison ont rendu possible le développement de l'accueil en milieu rural où intervenaient de plus des réaménagements du réseau scolaire avec les regroupements pédagogiques intercommunaux. Les conditions matérielles favorables ont existé à peu près au moment où les esprits étaient prêts à cette évolution.

Dès 1975, la loi relative à l'éducation assure de l'effort de l'institution en faveur du développement de l'école maternelle. Cet engagement n'a pas cessé depuis, au point que la scolarisation précoce est l'objet de l'article 2 de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, placé sous l'exigence du droit à l'éducation (aujourd'hui, article L. 113-1 du code de l'éducation) : « *tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près de son domicile, si sa famille en fait la demande. L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne.* »

I- 3 - Des modes d'accueil diversifiés pour favoriser le libre choix des familles

I-3-1- La répartition des enfants en fonction de leurs modes d'accueil

Au 1^{er} janvier 2001, on comptait 2 273 400 enfants âgés de moins de 3 ans, et 2 159 000 enfants âgés de trois à six ans.

Le tableau en page suivante donne une vision synthétique de la répartition des enfants de moins de trois ans et de trois à six ans en fonction de leurs modes d'accueil³.

Certaines données sont à considérer avec précaution, compte tenu du manque de sources, notamment sur le nombre d'enfants gardés par leurs parents sans bénéfice de l'APE et le nombre de ceux gardés à l'extérieur du domicile parental sans aide ni contrôle des pouvoirs publics.

Par ailleurs, une proportion non négligeable d'enfants utilise plusieurs modes d'accueil en même temps. Pour les enfants scolarisés, un mode d'accueil complémentaire, qui peut être assuré par les parents eux-mêmes, est indispensable. Les enfants sont donc comptés deux fois.

Pour les enfants de moins de trois ans, le recours à plusieurs modes d'accueil pour un même enfant est de plus en plus fréquent. C'est le cas quand l'enfant est scolarisé avant trois ans, pour les raisons décrites précédemment auxquelles s'ajoute la fréquence de l'accueil à temps partiel à l'école à cet âge là. Pour les autres, le multi-recours peut concerner les parents travaillant à temps partiel, bénéficiant le cas échéant de l'APE à taux partiel (98 000 sur les 556 000 familles bénéficiaires), ou des parents utilisateurs de la crèche faisant appel en complément à une assistante maternelle ou une garde à domicile.

Enfin ce tableau ne mentionne pas la fréquentation des haltes-garderies (71 000 places, 600 000 enfants les fréquentant) qui peut aller d'un accueil très occasionnel à des accueils à temps partiel liés à des emplois à temps partiel, en passant par des accueils réguliers d'une demi-journée à 2 jours par semaine, ni des garderies périscolaires, sur lesquelles on ne dispose pas, au niveau national, de données quantitatives.

³ Une importante enquête réalisée auprès de 3 300 familles en mai 2002 sur les modes de garde des enfants de moins de 7 ans permettra de donner des éléments plus fiables et précis sur cette question. Elle est en cours d'exploitation par la DREES. Voir Etudes et résultats n°235 « Les modes d'accueil des enfants de moins de six ans ». DREES. avril 2003

Répartition des enfants en fonction de leurs modes d'accueil – 2001 -

Modes d'accueil	De 0 à 3 ans		De 3 à 6 ans	
	Nombre	%	Nombre	%
Parents (mères) - dont bénéficiaires de l'APE (enfants)	Environ 1 000 000 619 200	44 % 27 %	1 036 300	48 %
Assistants maternelles agréées - dont employées directement par les parents (avec l'AFEAMA) - dont crèches familiales	517 200 457 200 60 000	22,6 % 20 % 2,6 %	 259 100	 12 % 0
Garde au domicile des parents (avec l'AGED)	31 790	1,4 %	43 200	2 %*
Crèche collective	Environ 170 000	7,5 %	marginal	
Ecole maternelle	250 000	0/2 ans : 0% 2/3 ans : 34,6%	2 159 000	100 %
Centres de loisirs (CLSH)	n.d	0/2 ans : 0% 2/3 ans : nd	280 700	13%
Autres (solidarité familiale ou de voisinage, garde non déclarée...)	Environ 300 000*	13 %	584 000	27 %

Sources : observatoire des équipements sociaux, CNAF.

Prestations tous régimes métropole et DOM au 31 décembre 2001, CNAF

Enquête PMI, DREES.

*DPD, ministère de l'éducation nationale

I-3-2 - Les caractéristiques des différents modes d'accueil des enfants non scolarisés⁴

Les jeunes enfants peuvent être gardés ou accueillis selon différentes modalités : par leur famille (A), dans le cadre d'un accueil dit « individuel », à savoir par une assistante maternelle ou une employée de maison (B), dans le cadre d'un accueil collectif, c'est-à-dire dans une crèche collective, une halte-garderie, un multi-accueil, ou un jardin d'enfants (C). Se sont par ailleurs développés des lieux intermédiaires sans objectif de garde, qui accueillent ensemble les parents et leurs jeunes enfants (voire les assistantes maternelles) : les lieux d'accueil enfants-parents et les ludothèques (D).

A – L'accueil familial

a) Par un des parents

Un enfant de moins de 3 ans sur deux est gardé par un parent au domicile (le plus souvent la mère). Dans un peu plus de 50% des cas, ce parent bénéficie de l'allocation parentale d'éducation (APE).

⁴ Les données ci-après sont principalement extraites du rapport de Frédérique Leprince, réalisé à la demande du Haut Conseil à la Population et à la Famille : *L'accueil des jeunes enfants en France – Etat des lieux et pistes d'amélioration – 2002*.

b) Par des membres de la famille

Les enfants peuvent être gardés par des membres de la famille. Lorsqu'elle existe cette garde se fait principalement par les grands-parents. Jusqu'au 6^{ème} degré de parenté inclus, les membres de la famille qui gardent l'enfant à leur domicile sont dispensés de l'agrément exigé pour les assistantes maternelles.

B – L'accueil à dominante individuelle

L'accueil à dominante individuelle recouvre l'accueil par les assistantes maternelles et l'accueil au domicile des parents par une employée de maison. Il peut concerner des enfants de tous âges, mais principalement des enfants de moins de six ans. Dans la grande majorité des cas, les salariées sont isolées et employées directement par les familles. Mais ces modes d'accueil peuvent également être organisés en services : service d'accueil familial (ou crèche familiale) pour les assistantes maternelles ; service aux personnes pour les employées de maison (la « garde à domicile »).

a) L'accueil par une assistante maternelle

Les assistantes maternelles sont définies comme les personnes qui accueillent des mineurs à leur domicile de manière habituelle et moyennant rémunération.

Un agrément est exigé pour pouvoir exercer la profession. En 2001, on recensait 366 000 assistantes maternelles agréées pour de l'accueil non permanent⁵, pour une capacité théorique d'accueil autorisée de 939 000 enfants. En réalité, le nombre d'enfants effectivement accueillis par des assistantes maternelles s'élève à 720 000 enfants.

Les assistantes maternelles sont soumises à des règles de droit du travail en partie dérogatoires du droit commun.

- la rémunération

La loi fixe un salaire minimum de 2,25 SMIC horaire par enfant et par jour avec paiement d'heures complémentaires au-delà de 10 heures. Une indemnité de nourriture et d'entretien complète ce salaire, déterminée librement entre les parents et l'assistante maternelle, ainsi qu'une indemnité de congé payé et une indemnité compensatrice en cas d'absence imprévue de l'enfant.

Par ailleurs, les assistantes maternelles bénéficient d'un régime fiscal particulier. Le coût de ce régime fiscal favorable et de son incidence sur les allocations logement et prestations familiales est estimé à 200 M€. Le gain moyen mensuel pour une assistante maternelle est de l'ordre de 9 à 20 % d'un SMIC mensuel en fonction de la situation de l'assistante maternelle.

Dans les faits⁶, les assistantes maternelles ont gagné en moyenne en 2002 un salaire mensuel net de 542 euros, quel que soit le nombre d'heures effectuées et le nombre d'enfants qu'elles ont gardés, et de 631€ pour celles qui se déclarent à temps plein. Leur salaire moyen représente environ 45% du salaire moyen de l'ensemble des salariées du secteur privé à temps plein et 70 % du SMIC mensuel net pour 169 heures. L'évolution de leur rémunération entre 1997 et 2002 a été globalement plus rapide (+20%), que celle du SMIC (+15%) ou des salaires des femmes travaillant à temps plein dans leur ensemble.

- le temps de travail

Les assistantes maternelles ne sont pas soumises aux dispositions légales relatives à la durée du travail.

Dans les faits⁷, 38 % des assistantes maternelles travaillent habituellement plus de 45 heures par semaine et 62 % ont le même horaire de travail tous les jours. Environ un tiers des assistantes

⁵ qui se distinguent des assistantes maternelles à titre permanent, ou « familles d'accueil », qui accueillent des enfants retirés temporairement de leurs familles à fin de protection, qui leur sont confiés par l'aide sociale à l'enfance.

⁶ voir Etudes et résultats n°232 « Les assistantes maternelles : une profession en développement ». DREES avril 2003

⁷ idem

maternelles se déclare à temps partiel. Il s'agit en règle générale de celles qui évaluent que leur temps de travail habituel est inférieur à 35 heures. Parmi celles qui se considèrent à temps plein, la norme légale de travail salarié comprise entre 35 et 39 heures hebdomadaires ne semble pas être la référence effective : 14 % d'entre elles ont un horaire habituel de travail compris dans cette fourchette. Les réponses sont particulièrement concentrées dans une tranche de 50 à 54 heures hebdomadaires et l'horaire habituel moyen, pour celles qui se déclarent à temps plein, était, en 2002, de 46 heures. La moitié des assistantes maternelles ne travaillent habituellement que du lundi au vendredi, ni le soir ni la nuit et ont les mêmes horaires chaque jour. 34% travaillent uniquement la semaine en journée mais ont des horaires variables d'un jour à l'autre, 8% travaillent en soirée, la nuit, le samedi ou le dimanche, tout en ayant des horaires réguliers. Enfin, 4% cumulent horaires irréguliers et « décalés ». La proportion de celles qui ont des horaires « décalés » n'a pas varié depuis 1994. Par contre, elles sont de plus en plus nombreuses à avoir des rythmes irréguliers : 30% en 1994 contre 38% en 2002.

* Les assistantes maternelles employées directement par les parents

90 % des assistantes maternelles sont employées directement par les parents des enfants qu'elles accueillent. Les parents bénéficient de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) et d'une réduction fiscale.

* Les assistantes maternelles des crèches familiales

Les crèches familiales, dénommées « services d'accueil familial » depuis le décret du 1^{er} août 2000, emploient des assistantes maternelles sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou d'un éducateur de jeunes enfants si leur capacité n'excède pas 40 enfants. Ces services constituent une formule intermédiaire entre l'accueil collectif et l'accueil par une assistante maternelle. Ils assurent la sélection, le recrutement et la rémunération des assistantes maternelles ainsi que leur formation et leur accompagnement professionnel. La crèche familiale doit disposer d'un local pour l'accueil des assistantes maternelles et des parents, d'une salle de réunion et d'un espace pour les activités d'éveil organisées pour les enfants.

Créées en 1959, les crèches familiales se sont développées à partir des années 70. Depuis 1993, on observe un déclin du nombre de places tandis que le nombre d'enfants accueillis par assistante maternelle ne cesse d'augmenter, passant de 1,6 en 1976 à 2,3 en 1998 en moyenne. En effet, selon les lieux d'implantation, ce mode d'accueil se heurte à la difficulté de recruter des assistantes maternelles.

Entre 1985 et 2001, le nombre de places en crèche familiale est passé de 45 000 à 60 200, dans 1092 établissements.

Les crèches familiales sont gérées en grande majorité par les communes (82 %) beaucoup plus rarement par des associations (12 %).

Elles sont financées comme les modes d'accueil collectif, par les CAF au titre de leur action sociale (aides à l'investissement ; prestation de service et contrat enfance pour le fonctionnement), les communes et les familles, dont la participation financière est modulée en fonction des revenus, sur les mêmes bases qu'en crèche collective. En 1999, le financement se répartissait en moyenne de la manière suivante : communes et départements : 42,7 % ; CAF : 27,7 % ; familles : 27,3 %. Le prix de revient moyen était estimé à 49 euros par jour et par enfant.

b) La garde à domicile par une employée de maison

Les gardes d'enfants à domicile sont des employées de maison qui sont salariées directement par les parents ou salariées de services, le plus souvent gérés par des associations, dits « services aux personnes ». Les règles de droit du travail qui leur sont applicables sont plus proches du droit commun que pour les assistantes maternelles.

* Les employées à domicile employées directement par les parents

Ce sont les plus nombreuses. N'étant soumises à aucun agrément ni contrôle de la part de la collectivité publique, et n'ayant aucune obligation de formation, leur nombre n'est pas précisément connu. 30 600 enfants de moins de 3 ans et 43 200 enfants de 3 à 6 ans sont gardés par une

employée de maison au domicile de leurs parents, qui bénéficient à ce titre de l'allocation de garde d'enfants à domicile (AGED) et d'une réduction d'impôt particulière « emplois familiaux ».

Les parents ont aussi recours à de la garde occasionnelle à domicile, autrement dit à du « baby sitting », mais aucune statistique n'est disponible sur cette pratique.

* les services aux personnes

Quelques associations ou entreprises se sont constituées pour servir d'intermédiaires entre parents et employées : elles facilitent la mise en relation entre futurs employeurs et employés, prennent en charge les tâches administratives, assurent le suivi, l'accompagnement et parfois la formation de l'employée de maison et pourvoient à son remplacement en cas d'absence. Certaines emploient directement les salariées. Elles sont reconnues et encadrées par les pouvoirs publics depuis des lois de 1991 et 1996, qui ont prévu que les services assurant la garde d'enfants (et autres activités en direction de publics fragiles) sont soumis à un agrément « qualité », délivré par le préfet. En 2001, l'activité « garde d'enfants » (qui peut concerner des enfants âgés de plus de six ans) a représenté 2,4 millions d'heures dans le cadre des services prestataires (employant les salariés) et 12,3 millions d'heures dans le cadre des services mandataires (simples intermédiaires).

c) Les Relais Assistantes maternelles (RAM)

Les RAM ne sont pas à proprement parler des modes d'accueil individuel. Ce sont des services qui viennent en complément de l'accueil individuel, dans une démarche de soutien de la qualité de l'accueil des enfants par une assistante maternelle ou une employée de maison.

Créés en 1989 par la CNAF, les RAM constituent un lieu de rencontre de l'offre et de la demande en termes d'accueil individuel, permettent aussi les rencontres entre assistantes maternelles avec l'organisation de temps collectifs pour les enfants et parfois pour les parents. Ils sont des leviers pour améliorer les liens entre parents et assistantes maternelles en informant les uns et les autres de leurs droits et de leurs devoirs. Les relais assistantes maternelles contribuent ainsi à participer à renforcer la qualité de l'accueil individuel. Les RAM sont réglementés par les circulaires de la CNAF.

Les RAM étaient au départ destinés aux assistantes maternelles et aux familles qui ont recours au service d'assistantes maternelles. L'objectif initial, à la création de ces lieux, était de contribuer à sortir les assistantes maternelles de leur isolement. En dix ans, les actions réalisées dans le cadre de ces lieux ont évolué, et se sont diversifiées. Désormais, leurs missions peuvent s'étendre à la garde à domicile.

On compte aujourd'hui près de 1 000 relais assistantes maternelles.

C – L'accueil collectif

En dehors de l'école maternelle, l'accueil collectif recouvre principalement trois catégories de structures : les crèches collectives, les haltes-garderies et les jardins d'enfants. Une quatrième, qui associe l'activité des deux premières, est en fort développement depuis 10 ans : le multi-accueil. Ces structures, ainsi que les crèches familiales évoquées plus haut, sont soumises à agrément et à une réglementation réformée par le décret du 1^{er} août 2000, qui a modernisé et harmonisé les exigences les concernant⁸.

La création, l'extension et la transformation d'un service ou équipement accueillant les enfants de moins de 6 ans sont soumises, après instruction, par le service de protection maternelle et infantile, à l'autorisation du président du conseil général pour les associations et à son avis pour les collectivités locales.

Leur financement est principalement assuré par les communes et les CAF (par les prestations de service - aides au fonctionnement - , les contrats enfance et des aides à l'investissement). Les familles participent au coût de fonctionnement en fonction de leurs revenus.

Si l'accueil dans des structures collectives est dominant pour les enfants de 3 à 6 ans qui sont scolarisés à 100 % dès 3 ans, ce n'est pas le cas pour les enfants de moins de 3 ans : environ 35 % des enfants de deux ans fréquentent déjà l'école maternelle et seuls 7,5 % fréquentent une crèche

⁸ Procédure d'agrément, normes et contrôle sont présentés dans la 2^{ème} partie du rapport.

collective (environ 170 000 enfants pour 142 000 places de crèches collectives, une même place pouvant accueillir plusieurs enfants compte tenu du développement de l'accueil à temps partiel).

a) Les crèches

▪ *Les crèches collectives*

Les crèches collectives, ou « établissements d'accueil collectif régulier » depuis le décret du 1^{er} août 2000, accueillent des enfants de moins de trois ans, non scolarisés, pendant la journée et de façon régulière, 4 ou 5 jours par semaine.

Entre 1985 et 2001, le nombre de places en crèches collectives est passé de 83 600 à 142 800 places. La plupart des places de crèches créées au cours des dernières années l'ont été dans des structures multi-accueil offrant conjointement accueil régulier et accueil occasionnel (17% des places au 1^{er} janvier 2000, contre 7% dix ans plus tôt). Entre 1992 et 1999, l'extension du parc a été de 11 100 places en crèche collective traditionnelle et de 11 300 places en crèche fonctionnant en multi-accueil. Parmi les projets pris en compte dans le cadre du fonds d'investissement de la petite enfance, plus des deux tiers des dépenses devaient concerner le multi-accueil.

Le taux moyen de fréquentation dépasse 80% pour les crèches collectives implantées en milieu urbain ou périurbain. Il est légèrement plus faible pour les crèches implantées en milieu rural (76%).⁹ En province, dans près de 80% des cas, les listes d'attente sont gérées par les structures elles-mêmes.¹⁰

Les crèches sont gérées à 64 % par des communes, et à 29 % par des associations. Deux départements de la région parisienne, le 93 et le 94, gèrent également un parc important d'équipements. Parmi les crèches associatives, une place à part doit être faite aux crèches parentales.

▪ *Les crèches parentales*

Les crèches parentales, désormais appelées « établissements à gestion parentale » ont une gestion associative dans laquelle les parents usagers sont majoritaires.

Initiées dans les années 1970, obtenant une première reconnaissance en 1980 (par une note de service sur les modes de garde innovants), ces équipements ont vu leur existence juridiquement reconnue et clarifiée par le décret du 1^{er} août 2000. Elles jouent un rôle important en valorisant la place des parents, leur rôle dans les structures d'accueil et en favorisant l'introduction de nouvelles pratiques éducatives. La participation des parents peut prendre différentes formes : dans les activités pédagogiques et la vie quotidienne, dans les tâches pratiques (bricolage, courses, ménage...), dans la gestion ou dans les représentations extérieures.

Elles ne peuvent accueillir plus de 20 enfants (25 par dérogation). Un professionnel doit être présent en permanence aux côtés des parents. Il assure la responsabilité éducative liée aux compétences et aux conditions de qualification fixées par la réglementation. Ce permanent est assisté d'un parent ou d'un adjoint employé par l'association de parents.

On compte aujourd'hui 684 crèches ou multi-accueil parentaux, et le nombre de places de crèches parentales est passé de 6 400 à 8 700 entre 1990 et 2000.

Leur taux d'occupation est en moyenne de 78%.

▪ *Les crèches d'entreprise*

A coté des équipements de quartier, qui sont la grande majorité, certaines entreprises créent des crèches, pour leurs personnels, dont elles constituent un outil de fidélisation. Elles sont au nombre de 224 (au 1/1/2000) dont une grande majorité dans les hôpitaux et les entreprises publiques, pour un total de 15 300 places. L'île de France concentre plus de 40% des places.

⁹ CNAF, « Les bénéficiaires des équipements d'accueil de la petite enfance », dossier d'études N°35, à paraître.

¹⁰ CNAF, « les bénéficiaires... » op.cit : cette donnée précise ne concerne que les équipements hors région parisienne.

b) Les haltes-garderies

Les haltes garderies, ou « établissements d'accueil occasionnel », répondent à un besoin d'accueil temporaire et limité dans la durée pour les enfants de moins de 6 ans. 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 ou à la flexibilité de l'emploi, ou non accueillis à l'école maternelle (le mercredi par exemple).

49 % des haltes sont gérés par des communes, 45 % par des associations.

Les haltes-garderies se sont développées plus rapidement que les crèches. Le nombre de places a presque triplé en 20 ans, passant de 25 500 en 1980, à 50 600 en 1990 et 71 500 en 2001.

Elles sont au nombre de 3230, dont 235 à gestion parentale, auxquels il faut ajouter les 1780 équipements multi-accueil, qui représentent 20 % des places. D'après la DREES, on estime que ce sont environ 600 000 enfants de moins de six ans (en fait sans doute essentiellement des enfants de moins de 3/4 ans, les enfants plus âgés fréquentant plutôt les centres de loisirs et les garderies périscolaires) qui sont accueillis chaque année en halte-garderie.

Le taux moyen de fréquentation des haltes-garderies est de 60% en région parisienne, de 50% en province mais il n'atteint que très difficilement 50% en milieu rural. Dans le même temps, un équipement sur trois fonctionne avec une liste d'attente (40% des équipements de la région parisienne).

c) Les établissements « multi-accueil »

Souvent nées de la nécessité de répondre aux demandes diversifiées des usagers en une même structure, notamment dans les petites communes, les structures « multi-accueil », répondant conjointement aux besoins d'accueil occasionnel, à temps partiel et régulier, se sont développées au cours des dernières années. La souplesse de fonctionnement recherchée permet de privilégier le rythme individuel de l'enfant et de sa famille et de trouver des réponses personnalisées, voire d'intégrer plus facilement des accueils dits « atypiques » ou vécus comme étant plus difficiles par les professionnels. Près de la moitié des villes de plus de 30 000 habitants ont développé le multi-accueil en province, contre moins d'un tiers en région parisienne.

Aujourd'hui un tiers des crèches collectives et des haltes-garderies et 70% des structures parentales pratiquent le multi-accueil. Elles accueillent à la fois des enfants de façon régulière et occasionnelle. Plus rarement, elles combinent accueil collectif et accueil familial (crèches familiales).

Situé à mi-distance entre les taux de fréquentation enregistrés dans les crèches et les haltes-garderies, le taux de fréquentation dans les multi-accueil est en moyenne de 70,7%. Toutefois la dispersion autour de la moyenne est forte puisqu'elle varie de 33,3% à 98,6% selon les structures.

Les récentes réformes intervenues sur la réglementation et les modes de financement d'accueil de la petite enfance promeuvent cette forme d'accueil plus souple, notamment en accordant un financement unique pour les crèches et haltes-garderies pour tous les enfants de moins de quatre ans, sans condition d'activité des parents, ni de présence minimale requise. Pour les familles, une tarification modulée en fonction des ressources (12% des revenus déclarés par la famille) est désormais obligatoire sur l'ensemble du territoire, pour plus d'équité entre les familles.

d) Les jardins d'enfants

Le jardin d'enfants est une structure d'éveil ouverte aux enfants avant l'âge de la scolarité obligatoire. Il accueille les enfants de 3 ans à 6 ans (avec une tolérance à 2 ans), encadrés par des éducatrices de jeunes enfants. Il correspond historiquement à l'émergence de courants pédagogiques, de représentations et de pratiques différentes à l'égard des jeunes enfants. Il peut proposer des activités linguistiques ou pédagogiques en réponse aux demandes des parents. C'est parfois une structure de transition entre la crèche, la famille et l'école.

L'accueil est régulier avec une amplitude d'ouverture qui peut aller des horaires habituels de l'école maternelle à ceux d'une crèche collective.

La participation financière des familles est fonction du service rendu et s'apparente soit à la tarification d'une école privée, soit à celle d'une crèche.

Ce type de structure est devenu marginal avec la généralisation de l'école maternelle à trois ans. On ne compte aujourd'hui que 270 jardins d'enfants, pour une capacité d'accueil de 10 000 enfants, qui sont très concentrés dans quelques départements et ont, pour partie, évolué vers l'accueil d'enfants de 2 ans jusqu'à l'entrée à l'école.

D - Le développement de lieux intermédiaires

a) Les lieux d'accueil enfants parents

Les lieux d'accueil enfants-parents (LAEP), parfois aussi dénommés « maisons ouvertes », se sont développés au début des années 1980, dans la filiation de la « Maison verte » créée par la psychanalyste Françoise Dolto. Ils offrent un espace de parole, de rencontre et d'échanges à des parents et à leurs jeunes enfants, dans une perspective de prévention des troubles de la relation enfants-parents, mais en dehors de toute visée thérapeutique.

Au-delà de leur diversité (ce ne sont pas des lieux réglementés), ces lieux ont pour objectifs :

- de conforter la relation parents-enfants, l'ouvrir au lien social et préparer l'autonomie de l'enfant ;
- de rompre l'isolement social ;
- de prévenir les situations de négligence et de violence.

La participation d'un parent ou d'un adulte responsable de l'enfant pendant toute la durée de l'accueil, la libre fréquentation, l'anonymat et la confidentialité sur ce qui se dit et se passe dans ces lieux, font partie des principes de base de leur fonctionnement.

Depuis le 1^{er} janvier 1996, une prestation de service est versée aux LAEP ayant passé convention avec la CAF, notamment sur la base d'un projet et d'un personnel qualifié et supervisé. Le service de protection maternelle et infantile est informé du projet et en cas d'avis défavorable, la CAF peut refuser le bénéfice de la prestation de service.

On compte un peu moins de 400 lieux d'accueil enfants-parents reconnus et aidés par les CAF. Il en existe sans doute davantage mais ils ne sont pas dénombrés. 62 % sont gérés par des associations, 31 % par des communes.

b) Les ludothèques

Les ludothèques sont des espaces organisés autour de l'activité ludique et qui proposent, à partir des supports que sont les jeux et les jouets, des activités de jeu sur place, de prêt et d'animation. Les trois éléments qui en définissent l'identité : un objet (le jouet), une activité (le jeu), un espace social (le loisir) la distinguent d'autres institutions comme l'école ou les modes d'accueil. La ludothèque défend l'activité non contrainte du jeu, qui est une composante de la socialisation de l'enfant et contribue à sa construction identitaire, non seulement en mettant à sa disposition un espace et un matériel, mais aussi et surtout en autorisant et en soutenant ce jeu par la présence et la relation à l'adulte. Lieu de partage de rencontre et de convivialité entre pairs et entre générations, la ludothèque permet de plus à l'enfant d'appréhender le monde dans lequel il grandit et dans lequel il doit se situer, d'apprendre à respecter les autres et les objets et de s'approprier la culture et les règles éducatives et sociales.

La ludothèque accueille des enfants de tous âges, accompagnés de leurs parents ou des personnes qui les accueillent pour les plus jeunes d'entre eux.

Une charte de qualité est en cours d'élaboration par l'association des ludothèques française (ALF).

On compte environ un millier de ludothèques, dont un certain nombre sont itinérantes, notamment en milieu rural. Plus de la moitié est gérée par des communes, et 40 % par des associations.

1-3-3 - L'école maternelle, une structure et une organisation spécifiques

A – La population concernée

L'école maternelle accueille aujourd'hui pratiquement tous les enfants dès 3 ans ; pour les enfants de deux ans, le pourcentage s'est stabilisé depuis plusieurs années autour de 35 %, avec de fortes variantes selon les départements. La proportion des enfants scolarisés dans le préélémentaire public est comprise entre 87,5 % et 87, 7 % depuis le début des années 1980, c'est-à-dire qu'elle est presque constante sur une période de plus de 20 ans ; elle était très légèrement inférieure avant.

L'école maternelle a connu un formidable essor de fréquentation depuis les années soixante, en même temps qu'une amélioration des taux d'encadrement. L'évolution s'est faite des plus grands (5 ans) vers les plus petits (2 ans aujourd'hui). Ce développement correspond à une demande croissante des familles de tous milieux ; l'action éducative de l'école maternelle est désormais considérée par elles comme un atout pour la réussite scolaire.

B - Les conditions d'accès

Les conditions d'accès sont définies par le règlement intérieur type des écoles primaires qui dispose que : *"les enfants dont l'état de santé et de maturation physiologique constaté par le médecin de famille est compatible avec la vie collective en milieu scolaire peuvent être admis dans une école maternelle ou une classe maternelle. (...) il convient de rappeler qu'aucune discrimination ne peut être faite pour l'admission dans les classes maternelles d'enfants étrangers, conformément aux principes généraux du droit."* Même si la scolarisation n'est pas obligatoire avant 6 ans, l'inscription à l'école maternelle implique l'engagement pour la famille d'une bonne fréquentation, souhaitable pour l'intégration de l'enfant dans la collectivité que constitue la classe.

C- Une école de plein titre et de plein droit

L'école maternelle a acquis une réputation sans doute liée à des particularités conjuguées relativement uniques sur le plan mondial :

- elle appartient au service public, ce qui garantit une implantation sur l'ensemble du territoire, un même type de fonctionnement dans un réseau unifié d'écoles ou de classes (classes enfantines en milieu rural) ;
- elle est intégrée au système éducatif dont elle constitue le maillon de base¹¹ ; elle fonctionne selon les mêmes principes que l'école élémentaire (mixité et égalité entre filles et garçons ; calendrier et horaires scolaires, soit 36 semaines dans l'année à raison de 26 heures par semaine, avec possibles dérogations selon des projets locaux ; structuration en sections ; compétences partagées entre l'État et les communes) ;
- elle est laïque et gratuite lorsqu'elle est publique ;
- elle est encadrée par des enseignants, instituteurs ou professeurs des écoles, et des inspecteurs recrutés, formés et rémunérés comme ceux de l'école élémentaire obligatoire ; les hommes sont admis parmi les inspecteurs depuis 1972 et parmi les enseignants depuis 1977, marque d'un souci de professionnalisation qui a prévalu sur la représentation initiale de l'institutrice conçue sur le modèle de la "mère génèreuse et dévouée".

D – Les objectifs de la première scolarisation

L'objectif général de l'école maternelle est de développer toutes les possibilités de l'enfant, afin de lui permettre de former sa personnalité et de lui donner les meilleures chances de réussir son parcours scolaire en le préparant aux apprentissages ultérieurs. L'école maternelle participe aussi au dépistage des difficultés sensorielles, motrices ou intellectuelles et favorise leur traitement précoce.

Temps de développement rapide, la petite enfance peut trouver à l'école maternelle des conditions favorables au développement de ses potentialités. Les apprentissages qui s'y construisent se distinguent de ceux qui ont été faits et continuent de s'effectuer dans la famille, même s'il y a interaction. Ils ne sont pas non plus de même nature que ceux que conduit l'école élémentaire bien qu'ils en constituent les racines. L'école maternelle est un lieu d'initiation à la langue nationale et à des acquis culturels, un microcosme adapté à des "petits". L'enfant y apprend à devenir plus précis dans ses intentions, plus exigeant dans ses réalisations ; tout en éprouvant la satisfaction de se sentir grandir et de progresser, il prend conscience de l'intérêt d'apprendre, en bénéficiant d'une double médiation : celle du maître (qui régule l'offre d'activité et apporte les étayages utiles) et celle du groupe de pairs (qui provoque imitations, confrontations, émulation).

¹¹ Le cycle des apprentissages premiers de l'école primaire (cycle I) correspond à l'ensemble de l'école maternelle. La dernière année d'école maternelle, la grande section, appartient à la fois au cycle I et au cycle des apprentissages fondamentaux (cycle II). Décret du 6 septembre 1990 portant organisation et fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires.

I-3-4 - L'accueil périscolaire et les loisirs des enfants fréquentant l'école maternelle

Sur 2,2 millions d'enfants âgés de trois à six ans, la moitié est accueillie après l'école par la mère au foyer. Environ 280 000 enfants sont accueillis dans des centres de loisirs le mercredi et après l'école (A). De nombreux enfants fréquentent également des garderies périscolaires, avant et après l'école, mais leur nombre n'est pas connu (B).

259 100 enfants sont pris en charge par une assistante maternelle et 43 200 par une employée de maison au domicile des parents (cf. I-3-2).

A - Le centre de loisirs sans hébergement (CLSH)

Les CLSH sont des entités éducatives habilitées pour accueillir de manière habituelle et collective des mineurs à l'occasion des loisirs à l'exclusion des cours et apprentissages particuliers. Les CLSH fonctionnent généralement, pendant l'année scolaire : le mercredi et les autres jours (avant ou/et après la classe), et pendant les vacances scolaires, du lundi au vendredi et éventuellement le week-end.

Certains, dénommés centres de loisirs maternels, n'accueillent que des enfants de moins de six ans, d'autres accueillent également des enfants plus âgés. En 1996, on comptait environ 22 000 CLSH habilités, et 1,3 million d'enfants de moins de 7 ans inscrits sur 4 millions au total (un même enfant pouvant être inscrit plusieurs fois¹²). Actuellement, on estime qu'environ 300 000 enfants sont accueillis en CLSH.

53 % des CLSH sont gérés par des associations et 42 % par des communes. Une minorité est gérée par des comités d'entreprises, des CAF, voire des particuliers.

Le cadre juridique des centres de loisirs, ainsi que des centres de vacances qui fonctionnent selon des règles très proches, a été réformé récemment par une loi du 17 juillet 2001 (articles L. 227-4 à L. 227-12 du code de l'action sociale et des familles), complétée par plusieurs décrets et arrêtés.¹³ Cette réforme vise à renforcer la dimension éducative de ces structures et la protection des mineurs accueillis. Depuis cette loi, tous les accueils (d'un effectif de huit enfants au minimum) sont soumis à obligation de déclaration au préfet (instruction par la direction départementale de l'accueil des jeunes enfants), et lorsque le centre accueille des enfants de moins de six ans, à obligation d'autorisation lors de sa création, avec avis du service de PMI.

L'encadrement est assuré par une équipe composée d'un directeur et d'animateurs (souvent de jeunes adultes, titulaires de qualifications non professionnelles, le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD), et le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA). L'acceptation de la déclaration par le préfet, qui s'est substituée à la procédure d'habilitation volontaire antérieure, est subordonnée notamment aux conditions suivantes :

- existence d'un projet éducatif, qui précise les objectifs éducatifs visés, les modalités générales de fonctionnement du centre, les activités possibles réalisables (projet pédagogique) ;
- existence d'une équipe d'animation qualifiée ;
- effectif de trois cents enfants maximum.

Le projet éducatif est défini par l'organisateur. Les projets pédagogiques, tenant compte des souhaits et des besoins des enfants, sont définis par les équipes d'animation en référence au projet éducatif. Les parents sont tenus informés de la définition et de la mise en place de ces projets.

Chaque projet pédagogique doit apporter des précisions en ce qui concerne :

- les modalités d'accueil et de vie des enfants, éventuellement les conditions de transport ;
- l'utilisation des installations et des espaces ;
- l'organisation des activités ;
- la collaboration avec des intervenants extérieurs, l'équipe d'animation permanente ne pouvant en aucun cas être déchargée de ses responsabilités d'encadrement.

¹² 232 000 inscrits le mercredi, 56 000 les autres jours de la semaine ; 3 500 les week-end prolongés ; 156 900 aux vacances de février ; 153 000 aux vacances de printemps ; 268 000 en juillet ; 169 000 en août ; 49 000 en septembre ; 139 000 aux vacances de Toussaint ; 103 000 aux vacances de Noël

¹³ décret n° 2002-885 du 3 mai 2002 et arrêté du 10 décembre 2002 relatifs au projet éducatif ; décret n° 2002-538 du 12 avril 2002 relatif à l'obligation d'assurance en responsabilité civile ; décret n°2002-883 du 3 mai 2002 relatif à la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs ; arrêté du 10 janvier 2003 relatif à la déclaration ; décret n°2002-509 du 8 avril 2002 concernant les contrôles ; arrêté du 21 mars 2003 relatif aux titres et diplômes.

Le taux d'encadrement est d'un adulte pour 8 enfants jusqu'à 6 ans et d'un adulte pour 12 au-delà de 6 ans.

Les CLSH sont financés en moyenne à 45 % par les communes et les départements, à 25 % par les familles et à 14,5 % par les CAF. Leur prix de revient s'élève à 23 euros par jour et par enfant. Leur capacité moyenne est de 102 enfants.

B - La garderie périscolaire

A côté des centres de loisirs, qui accueillent les enfants au moins le mercredi et pendant les petites vacances scolaires, se sont développées, pour garder les enfants immédiatement avant et après la classe, des « garderies périscolaires ». Ce terme de « garderie » est assez générique et indique que la finalité de l'organisation consiste essentiellement en une garde, sans offre de prestations autres. Les organisations sont souples et variables d'un lieu à l'autre, qu'il s'agisse des horaires, adaptés aux besoins locaux, ou de la qualification des personnes employées. Les municipalités en sont souvent responsables mais des associations de parents d'élèves peuvent aussi mettre en place de tels services. L'accès est généralement payant mais les tarifs sont le plus souvent modulés en fonction des revenus des parents. Ces garderies peuvent se dérouler dans des locaux scolaires.

Parfois habilitées comme CLSH, parfois suivies par le service de PMI, ces structures fonctionnent aussi parfois sans agrément ni contrôle, et leur nombre ainsi que celui des enfants les fréquentant n'est pas connu.

Tableau récapitulatif des modes de garde et d'accueil

	2 mois / 1 an	1 / 2 ans	2 / 3 ans	3 / 4 ans	4 / 5 ans	5 / 6 ans
Crèche collective	+	+	+	Possibilité de prolonger en attendant l'entrée à l'école		
Service d'accueil familial	+	+	+			
Halte garderie	+	+	+	+	+	+
Etablissement multi-accueil	+	+	+	+	+	+
Jardin d'enfants			Si l'enfant a la maturité	+	+	+
Ecole maternelle			+	+	+	+
Assistante maternelle	+	+	+	+	+	+
Garde à domicile	+	+	+	+	+	+

I-4 - Des responsabilités partagées et une mise en œuvre largement décentralisée

I-4-1 – Repères sur l'organisation politico-administrative de la France

La France est un État unitaire et décentralisé, comportant trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées, qui disposent toutes d'organes élus, et de finances et de compétences attribuées : 22 régions, 100 départements, et 36 000 communes (qui ont la possibilité de se regrouper entre elles pour exercer certaines de leurs compétences) la composent.

Le système de protection sociale est géré, depuis sa mise en place après la seconde guerre mondiale, par des organismes de protection sociale eux mêmes gérés par les partenaires sociaux et les associations familiales, sous la tutelle de l'État. Il comporte notamment une « branche famille » (composée d'un établissement public national, la caisse nationale des allocations familiales - CNAF-,

et d'un réseau de 125 caisses - CAF -, en général une par département), qui joue un rôle majeur dans la politique familiale, notamment la politique d'accueil des jeunes enfants.

Le système éducatif français, quant à lui, obéit à quelques principes qui peuvent être ainsi résumés :

- l'État a un rôle prééminent qui lui est reconnu par la constitution,
- la liberté de l'enseignement autorise les établissements privés,
- l'État dispose d'un service public qu'il administre directement,
- les collectivités locales participent au fonctionnement de celui-ci,
- les établissements privés peuvent s'associer contractuellement avec l'État,
- l'ensemble de l'administration des enseignements scolaires relève du ministère chargé de l'éducation nationale qui n'a cependant pas le monopole de l'enseignement.

La politique d'accueil et d'éducation des jeunes enfants fait intervenir une multitude d'acteurs, tant au niveau national que local, tant dans sa définition que dans sa mise en œuvre :

- l'État, représenté par différents départements ministériels ;
- les organismes de sécurité sociale gérés par les partenaires sociaux et le mouvement familial, sous la tutelle de l'État ;
- les collectivités locales : départements et communes ;
- des associations, ainsi que quelques autres organismes.

Si l'école maternelle est organisée nationalement sous la responsabilité d'un seul ministère (chargé de l'éducation nationale), les modes d'accueil préscolaires et péri ou extrascolaires des jeunes enfants relèvent, au niveau de l'État, de la compétence des ministères respectivement chargés des affaires sociales et de la jeunesse, et mobilisent des acteurs et des financements plus complexes.

En dehors de l'accueil à l'école maternelle qui est défini selon un modèle national qui organise un partage de compétences entre l'État et les collectivités locales (*cf. supra*), et s'inscrit donc dans une forme de décentralisation, la politique en direction de la petite enfance est mise en œuvre dans un cadre partenarial et décentralisé. Les actions reposent sur une volonté commune : celle du maire dans sa politique municipale, celle de la caisse d'allocations familiales qui propose notamment le contrat enfance, celle du service de protection maternelle et infantile qui contrôle la qualité des lieux d'accueil, celle d'une association porteuse d'un projet...

I-4-2 - Les acteurs engagés

A - l'État

Plusieurs départements ministériels interviennent selon les modes d'accueil.

a) Le ministère des affaires sociales

Le ministère des affaires sociales élabore la réglementation des différents modes d'accueil (crèches, haltes-garderies, assistantes maternelles...), et des prestations familiales (parmi lesquelles plusieurs concernent l'accueil individuel des jeunes enfants) ; il définit le programme d'action sociale des caisses d'allocations familiales (dont l'axe principal est l'accueil collectif des jeunes enfants). Il assure la tutelle sur la branche famille, qui se traduit notamment, depuis 1997, par la signature avec la CNAF d'une convention d'objectifs et de gestion qui définit pour 4 ans les objectifs et moyens des CAF.

Par ailleurs, le ministère définit les diplômes et la formation de plusieurs professions du champ sanitaire et social, notamment des puéricultrices, des éducateurs de jeunes enfants et des auxiliaires de puériculture, qui sont les trois principales catégories de professionnels intervenant dans les crèches et haltes garderies. Il agréé les centres de formation préparant à ces diplômes et finance pour partie les formations initiales de ces personnels.

b) Le ministère de l'éducation nationale

Il définit les programmes, les horaires, l'organisation et le fonctionnement de l'école maternelle ; il recrute, forme, évalue et rémunère ses personnels enseignants et d'inspection.

c) Le ministère chargé de la jeunesse

Il joue un rôle assez proche à celui du ministère des affaires sociales pour les centres de loisirs et de vacances : élaboration de la réglementation des centres (en lien avec le ministère des affaires sociales pour les centres qui accueillent des enfants de moins de six ans), et des diplômes des personnes qui sont chargées de leur animation. S'y ajoute la compétence d'agrèer et de contrôler ces centres (par les directions départementales de la jeunesse et des sports et des corps d'inspecteurs et de conseillers pédagogiques).

B – Les départements (ou conseils généraux) et leurs services de PMI

Depuis les lois de décentralisation, la protection maternelle et infantile (PMI) est une compétence dévolue aux départements. En particulier, la loi n° 89-899 du 18 décembre 1989 a défini ses missions dont, notamment, l'agrément et le contrôle des modes d'accueil des jeunes enfants hors du domicile parental, c'est-à-dire les crèches, haltes-garderies, jardins d'enfants, établissements multi-accueil, et les assistantes maternelles. Cette mission peut se traduire par un rôle d'aide au montage de projet (en amont) et de conseil aux gestionnaires pour améliorer la qualité de l'accueil. S'agissant des assistantes maternelles, les départements ont également la charge d'organiser et de financer leur formation. Le service de PMI donne également son avis sur la création des centres de loisirs, de vacances et de placements de vacances qui accueillent des enfants de moins de six ans, et pour laquelle l'autorisation est délivrée par le représentant de l'État dans le département (après instruction par la direction départementale de la jeunesse et des sports). Il intervient dans les écoles maternelles pour les bilans de santé des enfants jusqu'à 4 ans.

Au-delà de ces compétences obligatoires, les départements peuvent développer une politique d'accueil de jeunes enfants pouvant par exemple se traduire par l'attribution d'aides financières à la création ou au fonctionnement de structures, la réservation de places pour les familles en situation d'insertion ou de grandes difficultés sociales, l'aide au fonctionnement des relais assistantes maternelles ou de lieux d'accueil enfants-parents.

Enfin, le président du conseil général s'est vu confier la présidence de la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants instituée en 2002.

C - Les caisses d'allocations familiales (CAF)

Les caisses d'allocations familiales ont la double mission de verser des prestations familiales aux familles, parmi lesquelles l'AFEAMA et l'AGED, qui solvabilisent partiellement l'emploi d'une assistante maternelle agréée ou d'une garde à domicile, et l'APE, qui indemnise partiellement l'interruption d'activité d'un parent pour garder lui-même son enfant de moins de trois ans, et de développer une action sociale qui passe notamment par le soutien au développement de services utiles aux familles. Les modes d'accueil de la petite enfance sont le premier axe de cette action sociale.

Le développement des structures d'accueil des jeunes enfants, en partenariat avec les communes et les associations, est devenu un axe important puis prioritaire de l'action sociale des CAF depuis 30 et 20 ans. Leurs services d'action sociale apportent un appui technique pour le diagnostic, l'évaluation des besoins, le montage du projet et apportent des aides financières à l'investissement ainsi que des aides durables au fonctionnement selon deux modalités complémentaires : les prestations de service et les contrats enfance.

Les caisses de mutualité sociale agricole jouent un rôle proche de celui des CAF pour les familles d'agriculteurs.

D - Les communes

Les communes, sans avoir aucune compétence obligatoire dans le domaine de l'accueil de la petite enfance, sont les premiers gestionnaires et les premiers financeurs des modes d'accueil collectif (crèches, haltes-garderies, multi-accueil, centres de loisirs, garderies périscolaires...) et souvent de lieux tels que les relais assistantes maternelles, les ludothèques ou les lieux d'accueil enfants-parents.

Au-delà de la gestion et du financement d'équipements, elles peuvent développer une politique globale de l'accueil des jeunes enfants sur leur territoire, notamment au travers d'un contrat enfance signé avec la caisse d'allocations familiales ou d'un coordonnateur petite enfance¹⁴.

Pour l'école maternelle (comme pour l'école élémentaire), les communes financent les constructions scolaires et la rénovation du bâti ; elles équipent et entretiennent les écoles et en assurent le fonctionnement. Elles fournissent aux écoles maternelles un personnel communal (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles – ATSEM). Les maires sont responsables de la sécurité des installations utilisées par les élèves. Au titre d'agents de l'État, ils sont chargés de l'inscription des élèves dans les écoles.

Au-delà de leurs obligations, les communes organisent traditionnellement un ensemble de services qui, s'ils ne sont d'enseignement, contribuent au bon fonctionnement de celui-ci : cantines scolaires, garderies, etc.

E - Les associations

Les associations ont joué un rôle récent mais essentiel dans le développement de nouvelles réponses aux besoins d'accueil ; elles ont permis de prendre en compte des besoins mal couverts, sinon mal identifiés. En vingt ans, la gestion associative est passée de 10 à plus de 40 % de l'ensemble des structures, ce qui représente près de 3 700 structures à gestion non lucrative pour un total de 87 000 places. Elles ont contribué à la création de deux structures sur trois ces dix dernières années.

On trouve principalement des associations de petite taille, dont l'accueil de la petite enfance est souvent l'unique activité. Les populations locales ou les parents y sont souvent largement impliqués. A côté des professionnels salariés, le bénévolat tient une place importante au niveau de la gestion et de l'accueil (cf. les formules à participation parentale). Mais le nombre d'équivalents temps plein a tout de même été multiplié par sept en quinze ans.

Au total, l'implication associative est particulièrement forte dans la gestion des équipements qui ont connu un important développement ces dix dernières années, comme le multi-accueil (40 % de gestion associative), les haltes-garderies (47 %) ou les mini-crèches (55 %) ou les lieux d'accueil parents enfants (70 %). Elles ont donc contribué au développement de structures d'accueil souples et de proximité.

De nombreux lieux d'accueils associatifs sont adhérents à des réseaux nationaux, par exemple celui des associations familles rurales ou de l'association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP) qui fédère les crèches parentales. Par ailleurs, l'UNIOPSS (Union Nationale Inter fédérale des Oeuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux) réunit depuis plus 10 ans au sein d'une commission petite enfance des associations intervenant dans le domaine (les associations précitées, des associations professionnelles, d'éveil culturel et artistique, etc), avec notamment pour objectif d'élaborer des propositions de réforme en direction des pouvoirs publics.

F – Autres acteurs

Les entreprises, notamment mais pas seulement au travers de leur comité d'entreprises, s'impliquent parfois dans la gestion de crèches, la réservation et le financement de places dans des structures environnantes et offrent à leurs salariés des aides financières pour atténuer la charge des frais de garde. Cependant, cette implication reste marginale et principalement le fait de grandes entreprises. Les derniers gouvernements ont essayé de soutenir leur investissement, autant de manière directe que par des aménagements dans l'organisation du travail.

G - La coordination des acteurs au niveau local

Pour faciliter le partenariat et la coordination entre les différents acteurs impliqués dans la politique d'accueil des jeunes enfants au niveau local, plusieurs outils ont été mis en place depuis 20 ans.

¹⁴ Voir « Politiques municipales de la petite enfance : de la gestion à la coordination des modes d'accueil ». Les cahiers de l'ODAS. mai 2001 et « Coordonnateurs et coordination municipaux de la petite enfance dans les communes. Actes du colloque du CRESAS Paris 9 et 10 mars 2000. Ed INRP. 2000.

a) La coordination des projets : « contrats-crèches », « contrats-enfance »

Au service du partenariat, les « contrats crèches » puis « enfance » constituent depuis leur création en 1982 et 1988 un outil très efficace, d'abord entre les CAF et les communes, mais aussi plus récemment permettant de développer l'intercommunalité indispensable pour développer des projets en milieu rural, avec les associations. Le contrat enfance se définit comme un contrat d'objectifs et de cofinancement pour la promotion d'une politique d'action sociale globale et concertée en faveur de l'accueil des enfants de moins de six ans résidant sur le territoire des communes contractantes. A partir d'un état des lieux, la CAF participe, avec la commune et ses partenaires, à l'élaboration d'un schéma de développement des services d'accueil, programmé sur une durée de 3 à 5 ans renouvelables. Fin 2001, près de 3 500 contrats, impliquant 9 400 communes, et couvrant 68 % des enfants de moins de six ans, avaient été signés.

Au-delà du partenariat de projet, plusieurs outils ont été proposés afin de favoriser la coordination.

b) Les coordinateurs Petite enfance

Les coordinateurs petite enfance sont apparus au début des années 1980, en même temps qu'était promue une politique globale de la petite enfance¹⁵. Le plus souvent employés par les communes, auxquelles appartient la mise en œuvre d'une telle politique globale, on en trouve aussi parfois employés par des conseils généraux ou des fédérations départementales d'associations gestionnaires de lieux d'accueil. 50 postes sont créés en 1982 par l'Etat, 300 sont recensés en 1989, et leur nombre va s'accroître à la faveur du développement des contrats-enfance dont ils constituent un moyen de financement et un outil de mise en œuvre. Les professions d'origine, le contenu de l'activité des coordinateurs Petite enfance sont assez variables¹⁶, en l'absence d'exigence et d'existence de diplôme ou de formation spécifiques, ni de définition de la fonction, qui appartient largement à la collectivité employeur et parfois au coordinateur lui-même.

c) La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants

Instituée par la loi du 2 janvier 2002, ses missions et sa composition ont été précisées par un décret du 3 mai 2002. Cette commission réunit, sous la présidence du président du conseil général et la vice présidence de la CAF l'ensemble des acteurs intéressés par la petite enfance au niveau départemental : représentants de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, des communes, des associations gestionnaires, professionnelles ou familiales, des salariés et des employeurs. Elle a vocation à étudier toute question relative aux politiques en faveur de la petite enfance dans le département, et propose, dans le cadre des orientations nationales et locales, les mesures permettant de favoriser notamment la cohérence des politiques et des actions, le développement des modes d'accueil, leur adaptation aux besoins des familles, l'information et l'orientation, l'égalité d'accès aux modes d'accueil, la qualité des modes d'accueil.

La mise en place des commissions dépend de la volonté et de l'accord des départements et des CAF. Si cette mise en place répond aux attentes de nombreux partenaires, et qu'on peut en espérer beaucoup, il est très prématuré d'en faire un bilan aujourd'hui et très peu fonctionnent à ce jour.

d) Les contrats CAF/départements

Dans le même esprit que les « contrats-enfance » entre les CAF et les communes, la CNAF expérimente depuis un an dans une vingtaine de départements des contrats de partenariat avec les conseils généraux. Alors que les « contrats-enfance » avec les communes visent principalement le développement quantitatif et qualitatif de modes d'accueil, ce nouveau contrat porte sur l'amélioration

¹⁵ Voir L'enfant dans la vie. Une politique pour la petite enfance. N. Bouyala et B Roussille. Rapport au secrétariat d'Etat à la famille. La documentation française 1982 et la circulaire du 2 novembre 1981 du ministre de la santé et du secrétaire d'Etat chargé de la famille relative au développement, à la coordination et à l'organisation des modes d'accueil et de garde des jeunes enfants.

¹⁶ voir Les coordinateurs et la coordination de la petite enfance dans les municipalités, rapport d'études d'O. Baudelot et S. Rayna et Coordonneurs et coordination de la petite enfance dans les communes. Actes du colloque du CRESAS 9 et 10 mars 2000. INRP.

de l'accueil individuel, la coordination, notamment au travers de la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, l'information des familles, le soutien à l'innovation. Il pourrait être, après évaluation, généralisé à l'ensemble du territoire, sachant que la décision de contractualiser ou non appartient à chaque CAF et à chaque conseil général.

I-4-3 - Les moyens et les coûts de la politique d'accueil et d'éducation des jeunes

A - Aides de la collectivité à l'accueil des jeunes enfants

Les aides de la collectivité pour l'accueil de jeunes enfants prennent trois formes :

- pour les modes d'accueil individuel (parent s'arrêtant de travailler, assistantes maternelles (hors crèches familiales) ou garde à domicile) les familles assument directement le coût et bénéficient d'une prestation familiale qui vient atténuer celui-ci (a) ;
- les modes d'accueil collectif ou organisés en service (crèches, haltes-garderies, centres de loisirs, école) sont financés directement par les pouvoirs publics, totalement (l'école, qui est gratuite pour les familles) ou partiellement (les autres modes d'accueil, qui demandent une participation financière aux familles) (b) ;
- enfin, il existe deux réductions fiscales pour les familles recourant à un mode d'accueil onéreux pour leur(s) enfant(s) de moins de 7 ans (c).

a) Les prestations familiales

Ont été mises en place différentes prestations familiales différenciées selon le mode de garde :

- l'allocation parentale d'éducation (APE) peut bénéficier, aux parents d'au moins 2 enfants lorsqu'ils n'exercent pas d'activité professionnelle ou travaillent à temps partiel. Avec 2 enfants, le parent doit justifier de 2 années d'activité professionnelle dans les 5 années précédentes et avec 3 enfants ou plus, de 2 années d'activité dans les 10 années précédentes. A taux plein, son montant est de 484,97 euros. Elle est versée par famille jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Elle n'est pas cumulable avec l'allocation pour jeune enfant (APJE), pas imposable et ne compte donc pas pour le calcul des aides au logement ;

- l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) et son complément sont attribués aux parents d'enfants de moins de 6 ans qui ont recours à une assistante maternelle. A la prise en charge des cotisations sociales se rajoute un complément qui varie en fonction de l'âge de l'enfant et des revenus des parents. Les montants mensuels, pour un enfant de moins de trois ans, sont les suivants : 203 euros pour un revenu annuel imposable inférieur à 12 912 euros, 160 euros pour un revenu supérieur à 12 912 euros et inférieur à 17 754 euros, 133 euros pour un revenu supérieur à 17 754 euros. Ces montants sont divisés par deux pour un enfant âgé de trois à six ans ;

- l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) est attribuée aux parents qui font garder un ou plusieurs enfants de moins de 6 ans à leur domicile pendant leur activité professionnelle. Elle est versée directement à l'URSSAF et varie en fonction de l'âge des enfants et du revenu des parents. Pour un enfant de moins de 3 ans et un revenu net inférieur à 34 744 euros, elle couvre 75% des cotisations sociales dans la limite de 1 548 euros par trimestre.

- l'APJE a un statut un peu particulier : elle peut à la fois être considérée comme une prestation d'entretien mais elle peut aussi être considérée comme une aide à la garde de l'enfant puisqu'elle est venue remplacer l'allocation de garde et ne peut pas être cumulée avec l'APE. Elle est versée du 5^{ème} mois de grossesse jusqu'au 3^{ème} anniversaire de l'enfant. Elle est attribuée sous conditions de ressources et 80% des familles allocataires avec un enfant de moins de 3 ans en bénéficient. Son montant est de 156,31 euros.

c) Les aides au fonctionnement des modes d'accueil collectif ou organisés en service

Les CAF versent aux gestionnaires des prestations de service qui peuvent être complétées par des contrats enfance.

Les prestations de services ordinaires

Sur la période qui s'étend de 2001 à 2004, le système des prestations de services versées par les CAF pour l'aide au fonctionnement dans les structures collectives d'accueil du jeune enfant est revalorisé et réformé, pour simplifier plusieurs aides co-existantes, et s'adapter à l'évolution des besoins d'accueil, selon un principe général de recours équitable à ces structures pour l'ensemble des familles. Cette réforme a été lancée selon plusieurs étapes, avec une montée en charge progressive jusqu'en 2004.

Pour faciliter l'accès de l'ensemble des familles aux crèches, la CNAF a expérimenté dans un premier temps, en 1999 et 2000, une réforme de ses prestations de service afin de couvrir 66 % du coût plafond de la structure en y intégrant les participations financières des familles. Cette réforme, désormais généralisée à toutes les structures depuis janvier 2003 permet l'application d'un barème unique modulé en fonction des revenus déclarés par les parents, et donc un traitement équitable et transparent pour les familles, quelles que soient les structures qui bénéficient de cette nouvelle prestation. Désormais, le fait d'admettre en crèche un enfant issu d'une famille avec de faibles revenus n'a plus d'impact financier pour le gestionnaire dont les recettes sont d'un montant fixe et pérenne.

Dans un second temps, et depuis le premier janvier 2002, et suivant les mêmes principes de prise en charge financière, les CAF mettent désormais progressivement en œuvre une « prestation de service unique », qui permet une unification des prestations de service en accueil permanent (crèche) et occasionnel (halte-garderie) pour tous les enfants âgés de moins de quatre ans. Les haltes-garderies, grâce à cette prestation unique, vont bénéficier d'une augmentation du soutien des CAF si elles développent un projet de qualité. Les CAF sont ainsi conduites à renforcer leur accompagnement auprès des gestionnaires de structures d'accueil, que ce soit en matière de gestion, de tarification ou de qualité du projet et du service. Cette nouvelle prestation facilitera en outre le développement du multi-accueil et des réponses à la diversité des besoins des parents.

Enfin, d'ici 2004, l'écart entre les prix de revient et les prix plafonds prestation de service doit être réduit.

Les contrats-enfance

Créés en 1988, afin d'inciter les communes à développer l'offre d'accueil et à en améliorer la qualité, dans le cadre d'une politique globale d'accueil des enfants de moins de six ans définie sur leur territoire, ils prennent en charge les dépenses nouvelles prévues à hauteur de 50 à 70 %. Parmi les dépenses pouvant être prises en compte figurent celles qui sont liées au fonctionnement des structures financées par la prestation de services ordinaires (crèches, haltes-garderies, CLSH), de lieux innovants dès lors qu'ils respectent certains critères de qualité (ludothèques, lieux d'accueil enfants parents), ainsi que celles qui sont engendrées par la coordination globale, l'information des familles et la formation non qualifiante des professionnels.

Les aides à l'investissement

La mise en place d'un fonds d'investissement exceptionnel pour la petite enfance (FIPE) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, doté de 228 millions d'euros, puis de l'aide exceptionnelle à l'investissement (AEI) en 2002, doté d'une enveloppe financière de même montant, ont pour objectif de permettre l'accueil collectif de 60 à 80 000 enfants supplémentaires, en crèche, halte-garderie et multi-accueil principalement. Fin 2002, 294 millions d'euros avaient été engagés, correspondant à plus de 2000 projets et au financement de 46 000 places, dont 26 000 places nouvelles.

c) Les réductions fiscales

On voit coexister :

- une réduction d'impôt pour frais de garde d'enfants de moins de 7 ans : 25% des dépenses engagées dans la limite d'un plafond de dépenses de 2 300 euros par an. La réduction maximale d'impôt est donc de 575 euros. ;

- les réductions d'impôt pour emplois familiaux sont égales à 50% des dépenses engagées dans la limite d'un plafond de dépenses fixé à 6 900 euros. La réduction d'impôt maximale est de 3 450 euros par an.

B – Les coûts et les dépenses publiques en faveur de l'accueil des jeunes enfants

a) Pour l'école maternelle

L'État est le principal financeur de l'école maternelle, nettement devant les collectivités territoriales. Le coût moyen d'un élève est de 4 040 €, proche de celui d'un écolier de l'élémentaire (4 320 €). Ces coûts étaient respectivement de 2 510 € et 3 090 € en 1986, soit quinze ans avant ; on observe donc une nette augmentation et un rapprochement des coûts pour les deux niveaux de l'école primaire.

b) Pour les autres modes d'accueil

Au niveau de la CNAF, le fonds national des prestations familiales (FNPF), alimenté par cotisations sociales et impôt) consacre 9,6 milliards d'euros à l'accueil des jeunes enfants si l'on y inclut l'allocation pour jeune enfant et l'assurance vieillesse des parents au foyer liée à l'APE et à l'APJE.

Les CAF y consacrent aussi près d'un milliard d'euros au titre de leur action sociale familiale, dont près de la moitié en prestations de services versées aux crèches.

Pour les collectivités locales, les dépenses en faveur de l'accueil des jeunes enfants, qui portent principalement sur le financement de l'accueil collectif non scolaire (crèches, haltes-garderies, centres de loisirs, garderies périscolaires), sont très importantes mais non connues avec précision. Elles sont estimées à un milliard d'euros.

Par ailleurs, on estime à plus de 500 millions d'euros le coût des réductions d'impôt ou exonérations fiscales liées à la garde de jeunes enfants.

Les sommes consacrées à l'accueil des jeunes enfants (0-6 ans), hors école maternelle et collectivités locales, sont les suivantes, en 2001, et en millions d'euros :

APE	2 900 m. €
AVPF* liée à l'APE	563 m. €
AGED	152 m. €
AFEAMA	1 023 m. €
Complément AFEAMA	840 m. €
Total prestations familiales (hors APJE)	5 478 m. €

APJE	2 700 m. €
AVPF liée à l'APJE	1 427 m. €
Total prestations familiales avec APJE	9 605 m. €

Prestations de service pour les crèches	485 m €
Contrats crèche et enfance	350 m €
Autres dépenses / services pour enfants de moins de 6 ans	147 m €
Total action sociale CAF/enfants de moins de 6 ans	982 m €

Réductions d'impôts pour frais de garde Dont la moitié au titre de la crèche et par une assistante maternelle	183 m €
Réductions d'impôts pour emplois familiaux	162 m €
Exonérations d'impôt / salaires des assistantes maternelles, avec incidence / allocations logements et prestations familiales sous conditions de ressources	200 m €
Total avantages fiscaux	545 m €

On pourrait y ajouter, au titre de l'assurance maladie, les indemnités liées aux congés de maternité et de paternité.

II- CADRE PÉDAGOGIQUE ET CONTRÔLE

Compte tenu du caractère réducteur d'une approche en termes de cadre pédagogique pour les modes d'accueil autres que l'école maternelle, le choix a été fait d'élargir le thème « pédagogie » au fonctionnement et à la qualité, qui permettra de mieux rendre compte de la diversité des modes d'accueil en France. Par ailleurs, en raison des différences relativement importantes liées à l'organisation et au fonctionnement de l'école maternelle d'une part, des autres modes d'accueil d'autre part, les deux systèmes seront présentés distinctement. Une dernière partie traitera de la question de leur articulation et de leur coordination. Le cadre de fonctionnement des centres de loisirs ne sera pas développé.

II-1 - L'école maternelle

II-1-1 - Contenus et démarches pédagogiques

A - Une structure d'accueil particulière, définie au niveau national

L'enseignement préélémentaire est dispensé de manière majoritaire dans des écoles maternelles de plein exercice mais aussi dans des classes maternelles intégrées à des écoles primaires ou dans des sections enfantines intégrées à des classes à plusieurs sections en milieu rural. Quel que soit le contexte, les obligations et les attentes sont identiques.

Comme la salle d'asile avant elle, l'école maternelle bénéficie depuis sa création d'un cadre de fonctionnement, réglementaire et pédagogique, national. La conception de ce cadre organisateur a grandement évolué depuis la III^{ème} République. Depuis les années 1970, le fonctionnement et l'organisation de l'école maternelle sont définis au sein d'un règlement valable pour l'ensemble de l'école primaire, et non plus de manière particulière et autonome. Cette approche reflète une évolution de conception assez profonde. A un enseignement dit préscolaire, défini principalement par le critère juridique de l'absence d'obligation succède, au début des années 1970, un enseignement dit préélémentaire par référence à sa spécificité pédagogique.

Le cadre pédagogique est défini par un programme national qui, depuis 1995, est publié en même temps et dans un même texte que celui de l'école élémentaire. Il s'agit bien maintenant d'un *programme* alors que les éditions antérieures portaient des intitulés plus neutres : *Orientations* (circulaire du 30 janvier 1986) ou *L'école maternelle* (circulaire du 2 août 1977). Néanmoins, ce programme se distingue de celui des niveaux scolaires ultérieurs en ce qu'il est structuré selon des domaines d'activités¹⁷ et non selon des champs disciplinaires définis en fonction du découpage institutionnel du « savoir savant ». Par ailleurs, il ne se réalise pas dans des horaires strictement prescrits par domaine puisque aucune indication n'est donnée alors que cela reste le cas pour l'école élémentaire qui doit respecter des horaires hebdomadaires par champ disciplinaire et, depuis 2002, des horaires quotidiens pour les pratiques de lecture et d'écriture.

La responsabilité de l'école maternelle est double : mener à bien les apprentissages premiers et engager tous ses élèves sans exception, dans la première étape des apprentissages fondamentaux qui doit permettre une entrée réussie dans l'écrit.

B - Une école particulière par sa pédagogie

L'identité particulière de l'école maternelle est dans sa pédagogie, caractérisée par de grands traits qui peuvent être ainsi résumés :

a) Une pédagogie du projet

- Cette pédagogie est structurée par des projets qui délimitent des unités de travail et fixent un objectif, le plus souvent une production, en tout cas toujours un but dont le sens est perceptible par les enfants (exemples : la fabrication de jeux mathématiques à offrir à une classe de plus jeunes ; la plantation de bulbes pour avoir des fleurs à offrir pour la fête des mères ; la préparation d'un jeu de piste pour accueillir des correspondants en visite à l'école ; etc.). La mise en œuvre des projets mobilise des situations variées qui peuvent être classées en trois « familles » :

¹⁷ Les cinq domaines d'activités sont les suivants : le langage ; "vivre ensemble" ; agir et s'exprimer avec son corps ; découvrir le monde ; la sensibilité, l'imagination, la création.

- des situations de recherche et de production guidées - mais non dirigées - par l'enseignant qui font alterner réflexion (hypothèses, questionnements, anticipation, concertation, etc.) et action (mise à l'essai des hypothèses, tâtonnements, exécution, etc.) ; tous les domaines d'activités fournissent des occasions de cette pratique ;
- des situations de jeux et d'exercices dirigés dont l'objectif est clairement de développer des compétences spécifiques, qu'elles soient motrices, graphiques, linguistiques, langagières, logico-mathématiques, attentionnelles, mémorielles, etc. ;
- des situations d'imprégnation culturelle dans lesquelles les élèves rencontrent des formes littéraires, artistiques, technologiques... qu'ils apprennent à reconnaître et commencent à pratiquer (contes, poèmes, musiques, tableaux, etc.).

Cette dernière catégorie de situations se vit le plus souvent dans des regroupements de tous les élèves autour du maître alors que les deux autres font plus largement alterner travail en ateliers et regroupements ;

- les activités ou expériences vécues par les enfants prévalent sur les "leçons" ; de manière corrélative, le jeu, le mouvement, l'action, le social y tiennent beaucoup plus de place que le travail écrit formel et individuel, introduit en grande section en faible proportion ; les apprentissages sont le plus souvent insérés dans des moments de vie qui ont du sens pour les enfants (voir exemple ci-dessous) et donnent une unité à la vie du groupe même si, pour ce qui est des apprentissages, des niveaux différents d'exigence peuvent être distingués ;
- les journées sont organisées avec souplesse plutôt qu'avec une répartition stricte du temps ; on veille à la fois à l'alternance des activités pour ne pas saturer l'intérêt et l'attention des enfants et à la régularité de la pratique de tous les domaines qui structurent le programme.

Ainsi se définit un style pédagogique dynamique et fonctionnel, qui prend appui sur la curiosité des enfants considérée comme source de motivation, sur leurs essais et erreurs.

Un exemple d'organisation pédagogique autour d'un moment de vie : la collation

<p>Objectifs Acquérir davantage d'autonomie Prendre des responsabilités au sein de la classe</p> <p>Activités - Faire sa commande - A tour de rôle, réaliser, en collaboration avec un camarade, la commande collective</p>		
<p>Objectifs Connaître les différentes catégories d'aliments Connaître leurs rôles, leurs apports pour faire des choix équilibrés</p> <p>Activités - Progressivement, faire l'inventaire et le classement de ce que l'on mange pour le goûter - Classer des aliments nouveaux dans les familles adéquates</p>	<p>La collation, moment éducatif à part entière</p>	<p>Objectifs Apprendre des règles de bonne tenue à table dans un climat de convivialité Enrichir son vocabulaire de mots ou expressions spécifiques</p> <p>Activités - Préparer et distribuer le goûter - Utiliser des formules de politesse : merci, bon appétit, veux-tu ... ,</p>
<p>Objectifs S'initier au monde de l'écrit Prendre conscience des correspondances oral / écrit</p> <p>Activités - Coder/écrire, pour laisser trace de sa commande - Décoder/lire pour préparer la collation de chacun - Vérifier l'adéquation entre les commandes et la réalisation (lecture par le maître et validation collective)</p>	<p>Objectifs Trier – Dénombrer – Compter – Classer – Partager</p> <p>Activités - Réaliser la commande collective (nombre exact de collations et nature respectée)</p>	

b) Un milieu organisé pour favoriser le développement global

Les enseignants, en apportant un soin particulier à l'organisation du milieu scolaire, facilitent l'adaptation du jeune enfant à un univers inattendu qui met en défaut ses repères et auquel il va s'adapter progressivement. Il s'agit de créer pour chaque enfant les conditions d'un développement harmonieux, respectueux de ses rythmes de croissance et de sa personnalité.

Pour ce faire, plusieurs facteurs sont à prendre en compte :

- l'aménagement de l'espace (de l'école, des salles de classe, de salles spécialisées : salle de repos, salle de jeux et de motricité, bibliothèque) pour offrir de multiples occasions d'expériences sensorielles et motrices, faciliter les relations, garantir un univers culturel de qualité ;
- l'organisation du temps scolaire pour respecter les besoins et les rythmes biologiques des enfants : la durée des séquences est adaptée à la difficulté de la situation proposée autant qu'à l'âge des enfants ; les moments exigeant une attention plus soutenue alternent avec d'autres plus libres, les ateliers avec les regroupements, les travaux individuels avec les activités nécessitant échanges ou coopération ; l'accueil, les récréations, les temps de repos et de goûter sont des temps d'éducation.

Un exemple de déroulement d'une journée scolaire en grande section

Rappel : les enseignants sont responsables de cette définition de l'emploi du temps quotidien ; ils prennent en compte les contraintes collectives, par exemple d'accès aux salles communes (gymnase ou autres).

8 H. 20 - 8 H. 45		Accueil dans la classe	
8 H. 45 - 9 H. 15	Collectif	Rituels (*)	Le lundi et le vendredi, EPS au gymnase (équipement partagé avec l'école élémentaire)
9 H. 15 - 10 H.	Groupes	Ateliers : lecture - graphisme - langage oral - mathématiques	
10 H. - 10 H. 15	Collectif	Bilan des ateliers	
10 H. 15 - 10 H. 45		Collation et récréation	
10 H. 45 - 11 H. 30	Groupes	Ateliers : lecture - graphisme - langage oral - mathématiques	Le jeudi, chorale collective avec les autres classes de MS et GS de l'école
11 H. 30 - 11 H. 50	Collectif	Lecture offerte Préparation de la sortie ou du départ au restaurant scolaire	
Repas – pause de midi			
13 H. 50 - 14 H. 00		Accueil et rituels	
14 H. 00 - 14 H. 20	Collectif	Ecoute musicale et chant	
14 H. 20 - 15 H. 15	Groupes	Ateliers : arts plastiques - découverte du monde	Le mardi, EPS en salle de motricité de l'école
15 H. 15 - 15 H. 30	Collectif	Bilan des ateliers	
15 H. 30 - 16 H.		Récréation	Le jeudi, EPS au gymnase
16 H. - 16 H. 20	Collectif	Jeux d'écoute - jeux de vocabulaire	
16 H. 20		Préparatifs de sortie	

(*) rituels du matin : dans cette classe, ce moment englobe le passage aux toilettes (libre), le choix du goûter, le comptage des présents, les soins aux plantes et/ou aux animaux (selon la période), la mise à jour du calendrier mais aussi un temps de reprise de comptines et de chants connus.

c) Une priorité : le langage et la langue

Le langage correspond aux activités de réception et de compréhension (écouter, lire) et aux activités de production (parler, écrire). C'est le domaine d'activités le plus important à l'école maternelle car, du niveau de langage oral acquis, dépend pour l'essentiel la réussite de l'apprentissage de la lecture en

cours préparatoire ; l'entrée dans l'écrit constitue une étape délicate pour bon nombre d'enfants, le maniement du langage oral et les occasions de rencontres avec l'écrit étant extrêmement variables selon le milieu familial.

Il s'agit pour les enseignants :

- de favoriser pour chaque enfant la participation aux échanges verbaux de la classe et d'inscrire pour cela les activités de langage dans de véritables situations de communication ;
- de multiplier les interactions ; l'utilisation d'une marionnette peut permettre de créer des moments de dialogue qui engagent les plus timides à parler ;
- de conduire les enfants à se servir du langage pour évoquer des événements en leur absence : événements passés, à venir, imaginaires ; ce niveau d'expression, le « langage d'évocation », doit être acquis avant que l'on entame l'approche de l'apprentissage de la lecture ;
- de les familiariser avec le français écrit en leur permettant de se construire une première culture littéraire (contes traditionnels, albums,...), de découvrir les principales fonctions sociales de l'écrit (en faisant découvrir et comprendre divers supports : les affiches, la presse, les supports informatiques,...), de prendre conscience des réalités sonores de la langue (comptines, jeux sur les rimes, les assonances,...), de pratiquer les activités graphiques et les activités d'écriture ;
- de les conduire à découvrir le fonctionnement du code écrit. Tous les élèves ne parviennent pas à la fin de l'école maternelle à construire le principe alphabétique, il s'agit bien, à ce stade de la scolarité, d'une « découverte ».

Un premier contact avec une langue étrangère ou régionale peut être commencé pour une éducation de l'oreille aux réalités phonologiques et accentuelles, l'acquisition de quelques éléments de la culture des pays ou régions concernés, la familiarisation avec la diversité des cultures et des langues.

Il faut également prendre en compte le cas des enfants dont le français n'est pas la langue maternelle. L'école doit jouer un rôle équilibrant et montrer que, si le français est la langue qu'on utilise, cela ne signifie pas que parler une autre langue dans le milieu familial est un signe de relégation culturelle. Il n'est pas utile à l'école maternelle de mettre en place un enseignement de français langue seconde ; les situations de communication liées à la vie quotidienne de la classe sont le plus souvent très efficaces à condition que l'enfant soit souvent sollicité.

d) L'observation et l'évaluation pour réguler l'action

Dans la pédagogie propre à l'école maternelle, les enfants sont mis en situation de prendre la mesure de leurs connaissances et de leurs compétences, de désirer les développer et d'en chercher les moyens. Cela suppose que le maître sache leur proposer des activités adaptées à leurs capacités et de nature à provoquer l'envie de faire des acquisitions nouvelles. Au cours de l'action, il doit percevoir les besoins d'aide et d'encouragement pour faciliter le franchissement d'obstacles, pour inciter à recommencer en donnant des chances de succès.

Cette dynamique correspond aux conceptions de psychologie admises largement aujourd'hui (Bruner, Vygotsky). Elles rompent largement l'essentiel avec des représentations plus figées du développement qui induisaient l'attente d'un seuil de maturité pour exposer les enfants à des apprentissages. On postule aujourd'hui une interaction entre développement et apprentissage, c'est-à-dire la possibilité de favoriser le développement (de l'entraîner) par des apprentissages justement pensés, bien dosés. Cela suppose de mieux connaître et mieux comprendre chaque enfant dans son évolution pour déterminer le niveau d'exigence que l'on peut lui fixer ; cette compétence professionnelle pour les enseignants suppose le recours à des observations « spontanées » dans des conditions de jeux ou d'activités diverses ou à des observations plus formalisées dans des conditions provoquées. L'observation suppose la maîtrise de repères sur le développement de l'enfant, la connaissance des indices de réussite ou des signes d'alerte dans d'autres cas (c'est en particulier nécessaire pour les troubles du langage, pas nécessairement identifiables en maternelle mais dont on peut percevoir des indices précurseurs).

EXEMPLE : Guide d'observation - Ecriture (à propos de chaque élève)

Comportements

- Refuse d'écrire / Ecrit spontanément / Aime copier des mots, des textes
- Demande de l'aide pour écrire : au maître / à des pairs
- Prodiges de l'aide
- Consulte des référents (préciser lesquels et comment)

Production

Types d'écriture

- Produit des traces / des simulacres d'écriture / des signes conventionnels (préciser : lettres, chiffres, signes de ponctuation)
- N'écrit que des mots connus
- N'écrit qu'en capitales, qu'en cursive / Mêlé plusieurs écritures
- Transpose d'une écriture dans l'autre

Gestion de l'espace

- N'utilise qu'un coin de la page (préciser) / Occupe toute la page
- Ecrit des lettres sans laisser d'espace / Ecrit des lettres toutes séparées
- Ecrit les mots sans laisser d'espace graphique / Ecrit en laissant des espaces de manière exacte
- Gère l'espace en fonction du type d'écrit

Contenu de la production

Copie

- Reconnaît le référent qui contient le mot dont il a besoin mais ne sait pas isoler le mot
- Sait isoler un mot dans un texte
- Copie : sans erreur / avec des omissions / avec des transformations
- Sait repérer ses erreurs et les corriger

Invention

- Place des lettres les unes à côté des autres
- Assimile lettres et syllabes dans certains cas (k pour "ca" - l pour "elle" - ...)
- A compris que l'écrit note du son
- Fait une analyse : en syllabes / en sons
- Note des syllabes correctement / Note des voyelles correctement (lesquelles) / Note des consonnes correctement (lesquelles)

Quant à l'évaluation, l'institution a adopté depuis 2001 une attitude plus volontariste que par le passé pour en stimuler la pratique au moins en grande section en fournissant des outils aux maîtres ; c'est une nouveauté pour l'école maternelle qui s'est construite par opposition au didactisme et à la normativité de l'école élémentaire et qui a toujours réservé à l'évaluation une place ambiguë.

En fait, l'activité évaluative est spontanée ; tout enseignant a des avis sur les productions d'un élève, fait des pronostics, voire des signalements quand il juge un élève "en difficulté". De nombreux travaux attestent d'ailleurs que les jugements des enseignants, fondés sur des impressions quotidiennes et traduisant une intuition globale, sont de bons prédicteurs de la réussite scolaire. Cette compétence, certes intéressante, n'est pas suffisante car pour agir de manière adaptée, il faut savoir précisément sur quoi, donc affiner son observation et clarifier ses repères.

Les outils nationaux d'aide à l'évaluation ont l'ambition d'y aider. Ils constituent une base de référence commune ; chacun comporte des exercices ou situations d'évaluation des compétences et des propositions d'aides pédagogiques. Le choix des items correspond à des éléments jugés importants dans le parcours d'apprentissage des élèves ; plusieurs domaines sont concernés (communication et langage, attention, motricité, connaissance du monde, etc.).

Globalement, cette opération doit permettre d'aller vers une conduite de classe plus informée. La dynamique pédagogique globale dans laquelle elle s'inscrit est plus importante que la pratique spécifique de la seule phase évaluative.

e) Le rôle de l'enseignant et de l'équipe éducative ; le souci de la co-éducation avec la famille

Le rôle de l'enseignant, qui résulte des exigences que l'on vient de rappeler, est complexe. Le maître est accompagnateur, facilitateur pour faire avancer des projets, médiateur culturel, moniteur-entraîneur pour développer des compétences. Il construit ses propositions pédagogiques et les fait évoluer en fonction de ce qu'il sait de l'activité qu'il met en place ou des savoirs qu'il cherche à faire

acquérir, mais aussi en fonction des acquis réels et des besoins très divers des élèves qui composent sa classe.

Maître-référence pour une classe, il ne travaille pas en solitaire. Son action s'intègre dans celle d'une équipe pédagogique et constitue un moment et un moyen d'un projet plus global (le projet d'école) et d'une progression définie en équipe par cycle.

Pour faire face à certaines difficultés, il peut recourir aux personnels spécialisés qui composent les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) et interviennent dans les écoles primaires :

- les psychologues scolaires,
- des instituteurs ou professeurs des écoles spécialisés chargés d'aides à dominante rééducative titulaires du certificat d'aptitude aux actions pédagogiques spécialisées d'adaptation et d'intégration scolaire (CAPSAIS option G),
- des instituteurs ou professeurs des écoles spécialisés chargés d'aides à dominante pédagogique titulaires du CAPSAIS option E.

Ce dispositif contribue à assurer, avec les équipes pédagogiques, la prévention des difficultés préjudiciables à la progression dans le cursus scolaire ou à une bonne insertion dans la vie collective. Ces enseignants spécialisés peuvent également mettre en œuvre des remédiations quand des difficultés s'avèrent durables et se traduisent par des écarts d'acquisition nets avec les acquisitions attendues ou par un défaut d'adaptation à l'école et à son fonctionnement particulier.

L'école maternelle est le lieu privilégié où s'exprime la mission préventive car c'est le moment où s'ouvre le chemin des apprentissages scolaires, où les difficultés ne sont pas encore installées. La prévention se fonde notamment sur l'observation qui peut se réaliser dans la classe, au moment des activités collectives, dans ou hors la classe dans le cadre de petits groupes animés par un maître spécialisé ou un psychologue scolaire. Les membres du RASED participent aussi à l'analyse des évaluations de langage afin de repérer des difficultés naissantes. Pour certains enfants, des bilans personnalisés peuvent être effectués en grapho-motricité, en langage...

Le contact avec les parents est quotidien si ce sont eux qui conduisent les enfants à l'école, ils sont fréquents même si ce n'est pas le cas. De nombreuses écoles ont mis en place des outils de liaison entre l'école et "la maison", souvent appelés cahiers de vie. Ce cahier fait circuler entre école et maison ce que l'enfant choisit de faire connaître d'un lieu à l'autre, de sa vie et de ses activités dans un cadre et dans l'autre. C'est un support pour des échanges individualisés à la demande de l'enfant ; ce cahier n'est pas traité comme un objet scolaire et, surtout, sa tenue ne fait l'objet d'aucune forme d'évaluation. Venant de la maison, l'enfant colle des photos, des dessins, des traces d'activités (rares comme par exemple le billet d'entrée dans un spectacle, ou familières comme par exemple un ticket de caisse témoignant d'un achat qui lui tient à cœur) ; le cahier peut aussi contenir des messages écrits sous la dictée de l'enfant par des membres de la famille (un aîné ou un adulte de l'entourage). A l'école, l'enfant y colle des textes de comptines ou chansons qu'il aime particulièrement, des photocopies d'extraits de livres, des traces d'activités (écriture, dessins, etc.) ou d'événements exceptionnels.

Les parents sont aussi invités à s'impliquer dans des activités organisées par l'école où ils ont plutôt un rôle dans la sécurité et l'encadrement qu'un rôle pédagogique : accompagner les élèves à un spectacle, participer aux séances à la piscine, lire des histoires aux enfants en bibliothèque, etc. Dans de nombreux quartiers, surtout ceux qui comptent beaucoup de familles qui craignent le contact avec l'école, ce sont des invitations au sein même des classes qui leur sont faites pour y observer ce que vivent leurs enfants et ainsi mieux comprendre ce qu'est l'école.

II-1-2 - Qualité et contrôle

La conception de la qualité a évolué avec les fonctions de l'école maternelle mais, depuis l'origine des salles d'asile, des instances de contrôle ont été définies pour surveiller d'abord, surveiller et aider ensuite, pour évaluer, conseiller et former aujourd'hui.

A - Contrôler pour garantir la qualité : une préoccupation consubstantielle à la forme scolaire

Lorsque l'État a organisé l'enseignement primaire comme service public d'éducation (loi Guizot de 1833), un corps d'inspection a très vite été créé (1835).

a) La création d'un corps de contrôle dès l'institution des salles d'asile

L'ordonnance de 1837 qui a placé les salles d'asile sous la tutelle de l'État a institué une surveillance de ces établissements, dévolue aux communes, aux dames patronesses, aux inspecteurs primaires et à des déléguées nationales recrutées pour cette tâche (sans définir de critères de recrutement).

Le décret du 22 mars 1855 a précisé ce dispositif, prévoyant deux déléguées générales au niveau national et une déléguée spéciale par académie, nommée et rétribuée par l'État, devant être titulaire du certificat d'aptitude spéciale exigé depuis 1837 des maîtresses des salles d'asile. Au moment de la création des écoles maternelles sous la III^{ème} République, on comptait 25 déléguées pour 5000 salles d'asile.

Rompant avec l'inspiration charitable, la législation de la III^{ème} République relative aux écoles maternelles inaugure un double processus qui n'a cessé de s'approfondir : professionnalisation et intégration dans l'enseignement primaire. Le contrôle est exercé par des inspectrices générales (4 en 1882, 10 en 1908), relayées par des inspectrices départementales des écoles maternelles (IDEM), corps d'inspection spécifiques. Les IDEM, recrutées par concours, doivent obtenir un certificat d'aptitude à l'inspection des écoles maternelles. Les inspectrices générales doivent avoir une expérience d'enseignement de 5 ans, être titulaires du brevet supérieur, du certificat d'aptitude à la direction des écoles maternelles et à l'inspection de ces écoles. Leur principale mission consiste en la vérification de l'application des règlements, en conseils aux maîtresses et en interventions auprès des municipalités pour les inciter à se doter d'écoles maternelles et à se soucier de leur équipement. Elles contribuent à la diffusion d'idées neuves en France, empruntées à d'autres pays ou puisées dans les recherches des psychologues qui ne sont encore guère vulgarisées. Par des conférences, par leur engagement au sein de l'association générale des institutrices d'écoles maternelles (AGIEM) créée en 1921 et qui réalise des congrès annuels (véritable source de formation continue avant que celle-ci ne devienne un droit), par leur implication dans des revues spécialisées florissantes (*L'éducation infantine* créée par l'éditeur Nathan en 1903, *L'école maternelle française* créée par les éditions Colin-Bourrelier en 1923), elles ont eu une influence intellectuelle considérable sur les inspectrices départementales, et sur l'évolution de la réglementation au niveau national. Les idées professées auront plus de difficultés à entrer dans les faits.

b) L'évolution des inspections (générale et départementale) jusqu'à l'intégration totale aux dispositifs applicables à l'enseignement élémentaire

Regardées par les historiens de l'éducation davantage comme "porte-parole d'une communauté d'éducatrices conscientes de leur spécificité" que comme des supérieures hiérarchiques représentant l'institution, les inspectrices générales auront une grande latitude d'action jusqu'après la seconde guerre mondiale. En 1955 (décret du 17 juin), elles sont intégrées dans l'inspection générale de l'instruction publique. Depuis 1989, il n'existe plus d'inspectrices générales spécifiques pour l'école maternelle mais tout inspecteur général appartenant au groupe de l'enseignement primaire peut être considéré comme titulaire de cette attribution.

A partir de 1972, on ne recrutera plus par un concours spécial les IDEM qui seront désormais recrutées et formées comme tous les inspecteurs départementaux de l'éducation nationale (IDEN) ; dans chaque département, au moins un des inspecteurs départementaux aura la charge de la circonscription des écoles maternelles. C'est à cette date qu'est abandonnée l'exclusivité féminine de la fonction.

Les circonscriptions des écoles maternelles seront abandonnées en 1991 avec la création des "circonscriptions mixtes" confiant à tout inspecteur chargé d'une circonscription du premier degré les compétences sur toutes les écoles et classes, maternelles et élémentaires, de sa circonscription. Cette décision, corrélative de la mise en place des cycles pédagogiques à l'école primaire, signe la dernière étape d'une intégration totale de l'école maternelle à l'enseignement primaire.

B- La conception de la qualité

La conception de la qualité ne va pas de soi et si certains éléments ne suscitent guère de débats (fonctionnement / qualité de l'offre de services), le consensus est moins solide ou moins aisé à bâtir sur d'autres points (résultats / qualité du service dispensé). Pour l'école maternelle, on a longtemps eu beaucoup d'assurance quant aux prescriptions pédagogiques et aux conditions de fonctionnement et beaucoup moins relativement aux résultats attendus ; c'est une situation opposée à celle qui caractérise les niveaux ultérieurs de la scolarité où la liberté pédagogique des maîtres est

revendiquée et les prescriptions acceptées, voire souhaitées parce que considérées comme garantes de l'égalité du service, quand elles concernent les objectifs.

Néanmoins, une évolution s'est amorcée, très liée aux changements qui ont conduit pour l'école maternelle à une fréquentation et à une assiduité aujourd'hui très fortes. Cette phase du développement quantitatif de l'institution étant achevée, il est maintenant plus naturel de se tourner vers la recherche d'une amélioration de son efficacité. Cela ne va cependant pas sans restriction : il n'est pas admis de manière unanime que la scolarisation maternelle soit considérée comme un tremplin pour la "grande école" et qu'elle trouve de moins en moins sa raison d'être dans la spécificité de son action. La crainte est que la recherche de "performances", dans un souci de précocité ou de rentabilité, pervertisse l'intérêt de cette institution, nuise au développement des enfants, conduise à une stigmatisation précoce des enfants les plus fragiles vus trop rapidement comme des "enfants en difficulté" ; la compétition scolaire, qui passe pour être très précoce en France, pourrait commencer dès l'école maternelle, ce que les partisans de cette institution redoutent.

Quelques uns des critères au travers desquels on cherche à apprécier la qualité de l'école maternelle sont détaillés ci-dessous. Pour tous ceux qui sont évoqués, on ne dispose pas nécessairement d'indicateurs chiffrés au niveau national.

a) L'accès à l'école maternelle

Conformément à la loi de 1989 (article L. 113-1 du code de l'éducation) et au décret d'application de cette loi (décret du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires), tout enfant dont les parents en font la demande doit pouvoir être accueilli à trois ans dans une classe maternelle au plus près de son domicile ; cet accueil doit être rendu possible dès deux ans révolus dans les secteurs défavorisés, en ville ou dans les zones de montagne ou de campagne. Indicateurs de fonctionnement pour le système, les taux d'accès témoignent aussi de la qualité de l'offre puisque la satisfaction du besoin est totale à partir de trois ans.

Rappelons que depuis la loi en faveur des personnes handicapées de 1975 et conformément à la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 (articles L. 112-1, 112-2 et 112-3 du code de l'éducation), les enfants handicapés dont l'état général est compatible avec la scolarisation doivent être accueillis à l'école.

Indicateurs :

- scolarisation à 3 ans : 100 %
- scolarisation à 2 ans : 34,7 % en moyenne mais 40 % en ZEP
- enfants handicapés accueillis : 9,1 % des enfants handicapés scolarisés (8,2 % en 1992 ; 5,7 % en 1984)
- amélioration des taux d'encadrement : de 42,9 élèves par classe en moyenne en 1960 à 30 en 1980 et 25,5 en 2001-2002 (taux légèrement inférieur en ZEP)

Les tableaux ci-après mettent en évidence l'évolution dans l'accueil des diverses classes d'âge et dans les conditions de prise en charge (nombre de structures et taux d'encadrement) depuis les années 1960, c'est-à-dire sur toute la période que l'on peut considérer comme décisive dans la « croissance » de l'école maternelle. Il convient de rappeler que des classes maternelles peuvent être implantées dans des écoles primaires (milieu rural) ; elles sont comptées comme « classes maternelles ». En revanche, ne sont pas comptées en tant que structures autonomes les sections enfantines qui sont implantées dans une classe primaire à plusieurs cours ; leurs élèves sont pris en compte, eux, dans les nombres d'enfants scolarisés en maternelle.

Il convient de noter que le pourcentage donné pour la scolarisation des enfants de deux ans prend en compte tous les enfants ayant deux ans dans l'année civile de la rentrée scolaire. Comme l'inscription à l'école requiert que les enfants aient deux ans révolus, la population scolarisable à la rentrée (enfants nés entre le 1^{er} janvier et le jour de la rentrée) ne représente pas la totalité de la classe d'âge. La proportion des enfants scolarisés par rapport à ceux qui peuvent l'être est donc supérieure aux pourcentages affichés ; de fait, elle est légèrement supérieure à 50 %.

Evolution des pourcentages d'enfants scolarisés par âge

	1960-61	1970-71	1980-81	1990-91	2001-02
2 ans	9,9	17,9	35,7	35,2	34,7
3 ans	36,0	61,1	89,9	98,2	100,0
4 ans	62,6	87,3	100,0	100,0	100,0
5 ans	91,4	100,0	100,0	100,0	100,0

Evolution des structures et des effectifs

	Année 1960-61	Année 1970-71	Année 1980-81	Année 1990-91	Année 2001-02 (données incomplètes)
Nombre d'écoles maternelles	5 920	9 336	15 721	18 436	18 177
Nombres de classes maternelles	20 478	36 861	58 402	68 301	
Nombre d'enfants scolarisés en préélémentaire	1 177 900		2 070 500	2 241 000	2 146 900
Nombre moyen d'élèves par classe	42,9	40,3	30,0	27,9	25,5

b) La prévention, la détection des handicaps

Le décret de 1990 déjà cité précise que "... elle (l'école maternelle) participe aussi au dépistage des difficultés sensorielles, motrices ou intellectuelles et favorise leur traitement précoce". A cette fin, des visites médicales y sont organisées, en principe dans l'année des 3/4 ans par les services de la protection maternelle et infantile (PMI - qui relèvent du conseil général) et, de manière obligatoire, dans la sixième année par le médecin de santé scolaire (article L. 541-1 du code de l'éducation). Ces examens sont gratuits pour les familles, qui y sont associées.

En matière de langage, un effort important concerne depuis peu la prévention des troubles du langage, mieux repérés et traités plus précocement. C'est en effet en maternelle, dès la petite section pour des troubles graves (dysphasies) ou dès la grande section pour des signes précurseurs de la dyslexie, que l'on peut faire des repérages (responsabilité des enseignants) et des diagnostics (responsabilité des personnels spécialisés des RASED et des médecins). Cette étape est indispensable pour que les prises en charge soient précoces ; la précocité permet en effet de mettre en place les "compensations" utiles car, même si la dyslexie ne se "guérit" pas, les troubles engendrés peuvent cependant être surmontés grâce à certaines formes d'acquisition particulières dès le premier apprentissage structuré de la lecture.

Indicateurs chiffrés :

- visites médicales réalisées pour les 3 / 4 ans : pas d'indicateur national
- visites médicales réalisées pour les enfants de 6 ans : 92 % des enfants en ont bénéficié en 2001

c) Les effets « mesurables » de la scolarisation en maternelle et de la prévention

L'évolution des taux de retard au cours préparatoire peut être considérée comme une mesure de l'efficacité de la prise en charge des élèves à l'école maternelle. Il a constamment et considérablement baissé au cours des trente dernières années, période qui correspond au développement de la scolarisation maternelle.

L'âge des élèves du cours préparatoire, première année de la scolarité obligatoire

		1960-1961	1970-1971	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1999-2000
CP	Age normal	57,8	73,9	82,2	85,8	89,8	91,6
	Retard	22,1	20,7	15,7	12,1	9,9	7,2
Dont retard de plus d'un an		6,5	4,7	2,3	1,5	1,1	0,4

Source DPD, Repères et références statistiques - Statistiques valant pour la France métropolitaine, enseignement public et privé

d) Les compétences acquises

Au niveau national, aucune évaluation systématique ne permet de mesurer l'ensemble des performances scolaires des élèves à l'issue de l'école maternelle. Au niveau local, les équipes pédagogiques peuvent prendre la mesure des acquis des élèves ou de l'amélioration de l'efficacité de la prévention grâce aux outils d'évaluation mis à leur disposition.

Les programmes comportent un répertoire des compétences que les élèves doivent avoir acquises à la fin de l'école maternelle. Sur cette base, une évaluation est possible ; les outils mis à la disposition des maîtres par le ministère ont vocation à la faciliter.

C'est aussi sur la base de ce dispositif que s'appuie l'équipe pédagogique pour évaluer les acquis des enfants dont les parents demandent un passage anticipé au cours préparatoire.

e) L'ouverture aux parents

La loi d'orientation sur l'éducation de 1989 (article L. 111-4 du code de l'éducation) dispose que *"Les parents d'élèves sont membres de la communauté éducative. Leur participation à la vie scolaire et le dialogue avec les enseignants et les autres personnels sont assurés dans chaque école et dans chaque établissement. Les parents d'élèves participent par leurs représentants aux conseils d'école..."*

En école maternelle par ailleurs, le règlement intérieur oblige l'école à ne confier les enfants qu'aux parents ou à tout autre adulte désigné responsable par eux. Ainsi, les contacts avec les parents sont-ils très réguliers, voire quotidiens. Le temps dit d'accueil, au début de la journée, permet des échanges directs entre le maître et celui/celle qui conduit l'enfant à l'école.

L'évolution va dans le sens d'une association plus grande des parents à la vie de l'école ; néanmoins, les décisions sur la pédagogie restent prises par l'équipe enseignante qui les présente en conseil d'école et plus largement en réunion de parents. Les programmes publiés en 2002 précisent : *"Les enseignants partagent avec les parents l'éducation des enfants qui leur sont confiés. Cette situation impose confiance et information réciproques. Il est important que l'école explique, fasse comprendre et justifie ses choix, qu'elle donne à voir et à comprendre ses façons de faire. Elle doit prendre le temps d'écouter chaque famille et lui rendre compte fidèlement des progrès ou des problèmes passagers rencontrés par son enfant. La qualité de cette relation est le socle de la nécessaire co-éducation qu'école et famille ne doivent cesser de construire."*

C - Les modalités d'évaluation et de suivi

a) L'évaluation des élèves

L'évaluation des élèves relève de la responsabilité de chaque enseignant ; à l'école maternelle comme à l'école élémentaire, un livret scolaire doit rendre compte régulièrement de la situation de l'enfant ; il est adressé de manière régulière aux parents qui le signent. Défini par le décret de 1990 déjà cité (article 5), le livret scolaire comporte *" les résultats des évaluations périodiques établies par l'enseignant ou les enseignants du cycle réunis en conseil des maîtres, des indications précises sur les acquis de l'élève, les propositions faites par le maître et le conseil des maîtres de cycle sur la durée à effectuer par l'élève dans le cycle, les décisions de passage de cycle et, le cas échéant, la décision prise après recours de la famille conformément à l'article 4."*

Comme il est indiqué plus haut, depuis 2001, le ministère fournit des outils d'évaluation pour la grande section ; d'autres outils sont également disponibles pour les niveaux inférieurs, moins nombreux. Cette opération suscite ou a suscité des craintes. On aurait raison de se méfier si elle servait à mesurer des performances par rapport à une norme, si elle conduisait à des catégorisations ou à des prédictions, si elle déclenchait des comparaisons, des classements entre élèves ou entre classes, si elle était confondue avec des tests psychologiques, des évaluations d'un potentiel d'apprentissage, des examens de passage, etc. Mais ce n'est rien de tout cela.

Ces outils d'évaluation apprécient une « réponse » (verbale, graphique, motrice...) en la situant par rapport à une « cible », un critère lui-même lié à un objectif à atteindre (évaluation critériée). Cette évaluation doit permettre un ajustement, une régulation de la pédagogie pour optimiser des apprentissages en cours. Elle permet de voir où en est chaque enfant et de prendre en charge cet état de fait. Dans les cas où le décalage est important entre les productions d'un élève et les attentes que l'on a, elle permet d'amorcer un processus plus complexe d'analyse de la situation et d'engager le dialogue avec des spécialistes (RASED, équipes de santé scolaire).

Cette évaluation devrait aussi avoir une valeur formatrice pour les enseignants grâce à l'analyse des tâches qu'elle présente, qui doit permettre une appropriation des critères de réalisation et des opérations constitutives de ces tâches et grâce à la proposition de pistes pédagogiques qui doivent pouvoir compléter la « boîte à outils » des maîtres.

b) L'évaluation des enseignants

Elle relève de la responsabilité des inspecteurs chargés des circonscriptions du premier degré sous l'autorité des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale. L'évaluation n'est pas séparée de la notation qui est un élément non négligeable dans la gestion de la carrière de tout fonctionnaire en France ; la note est intégrée à un barème qui intervient pour l'avancement dans le grade ou le changement de grade, ainsi que pour les mutations.

L'évaluation s'opère à l'occasion d'une visite de l'inspecteur dans la classe du maître qui est observé en situation pédagogique ; un entretien est organisé de telle façon que les observations, analyses et appréciations de l'inspecteur soient confrontées avec les points de vue de l'enseignant lui-même. Ce dialogue à caractère formatif débouche sur des indications pouvant réorienter certaines formes de travail, des conseils en matière de lectures ou de formation continue, des perspectives d'orientation de la carrière, etc. Ces visites, dont le caractère peut sembler convenu, conservent aux yeux des maîtres une certaine importance car elles leur permettent de montrer et de valoriser leur travail, de recevoir des avis. Elles sont aussi d'un grand intérêt pour les inspecteurs pour qui elles constituent un observatoire permanent des pratiques pédagogiques, des effets de la formation, des besoins en formation, des écarts à réguler entre ce que l'institution attend et ce qui est fait.

Les mêmes inspecteurs ayant en responsabilité des actions dites d'animation pédagogique ou des stages de formation continue peuvent, sur la base de leurs observations lors des inspections, choisir de privilégier tel thème de travail qui viendra combler des lacunes ou répondre à des besoins exprimés.

La régularité des inspections-évaluations (une tous les trois ou quatre ans en moyenne) contribue sans doute à maintenir une certaine constance dans la qualité du travail des enseignants.

c) Le rôle de l'inspection générale de l'éducation nationale

Au-delà de l'action des inspecteurs responsables des circonscriptions du premier degré qui agissent sur délégation de l'inspecteur d'académie, véritable responsable départemental de l'organisation de tout l'enseignement du premier degré - donc de l'enseignement préélémentaire - dans un système largement déconcentré, la qualité du service public d'éducation est supervisée par l'inspection générale de l'éducation nationale. Outre les missions annuelles qu'ils conduisent à la demande du ministre sur des thèmes précis, les inspecteurs généraux évaluent régulièrement le travail des inspecteurs des circonscriptions à l'occasion de visites qu'ils leur rendent et qui constituent des journées de travail en commun.

Selon une conception très ancrée de l'inspection, l'évaluation procède toujours d'une observation en situation de travail (dans des formes d'action différentes) et d'un entretien. L'appréciation porte sur

l'ensemble des missions dévolues aux inspecteurs de circonscriptions selon une approche systémique qui met en relation inspection, animation, formation, gestion de la circonscription.

Le champ d'action très large de chaque inspecteur général en charge de plusieurs académies lui permet par ailleurs de jouer un rôle important dans la mutualisation des pratiques professionnelles.

D - Les actions en faveur de la qualité

a) La structuration de l'organisation pédagogique par des programmes nationaux

Les programmes nationaux pour l'école maternelle consistent en un texte complexe qui définit aussi bien des contenus d'enseignement que des procédures éducatives et des compétences que les élèves doivent acquérir durant le cycle. D'un programme à l'autre (les précédents dataient de 1995, les plus récents datent de 2002), les modifications ne sont pas très importantes mais sont cependant significatives sur certains points. Elles manifestent la prise en compte des observations effectuées par l'inspection générale (et apportent donc des précisions sur des comportements qu'il convient de mieux réguler) mais aussi des recherches et des connaissances scientifiques nouvelles. A titre d'exemples, les programmes de 2002 apportent des repères plus précis concernant l'organisation de la pédagogie du langage au long de l'école maternelle.

Pour précis qu'il soit, ce dispositif n'est cependant pas très contraignant, d'autant moins qu'il est défini pour toute la durée du cycle et non par année.

**Plan détaillé du chapitre relatif au LANGAGE
dans les programmes pour l'école maternelle du 25 janvier 2002
LE LANGAGE AU COEUR DES APPRENTISSAGES**

OBJECTIFS ET PROGRAMMES

- 1 – Permettre à chaque enfant de participer aux échanges verbaux de la classe et inscrire les activités de langage dans de véritables situations de communication
- 2 – Accompagner le jeune enfant dans son premier apprentissage du langage : langage en situation
 - 2-1 – Créer pour chaque enfant le plus grand nombre possible de situations d'échanges verbal
 - 2-2 – Inscrire les activités de langage dans l'expérience (verbaliser les actions) et multiplier les interactions
- 3 – Apprendre à se servir du langage pour évoquer des événements en leur absence : événements passés, à venir, imaginaires
 - 3-1 - appeler verbalement les activités qui viennent de se dérouler dans la classe
 - 3-2 – Se repérer dans le temps et utiliser les marques verbales de la temporalité
 - 3-3 – Du rappel des événements passés au récit : découvrir les cultures orales
 - 3-4 – Se repérer dans l'espace et décrire des objets ordonnés
- 4 – Se familiariser avec le français écrit et une culture littéraire appropriée à l'enfant d'école maternelle
 - 4-1- Découvrir les principales fonctions de l'écrit
 - 4-2 – Se familiariser avec le français écrit
 - 4-3 – Construire une première culture littéraire
 - 4-4 – Prendre conscience des réalités sonores de la langue
 - 4-5 - Des activités graphiques aux activités d'écriture
 - 4-6 – Découvrir le fonctionnement du code écrit
- 5 – Cas des élèves dont le français n'est pas la langue maternelle
- 6 - Evaluation et identification des difficultés
- 7 – Premier contact avec les langues étrangères ou régionales
 - 7-1 – Education de l'oreille aux réalités phonologiques et accentuelles
 - 7-2 – Acquisition des premiers énoncés et de quelques éléments de la culture des pays ou régions concernés
 - 7-3 – Familiarisation avec la diversité des cultures et des langues

b) L'aide aux équipes pédagogiques par la production d'outils au niveau national

Le ministère, outre les programmes, produit aussi un certain nombre d'outils pour aider les équipes pédagogiques et/ou les équipes de circonscription qui interviennent auprès des équipes pédagogiques pour des conseils ou des formations.

Ce peut être des "documents d'accompagnement" des programmes qui en précisent les attendus, indiquent des pistes précises de mise en œuvre. Ce peut être des brochures thématiques qui apportent des informations et procèdent à des mutualisations de pratiques jugées intéressantes ; ainsi, en 2000, un document a été diffusé relatif à la scolarisation des tout petits.

Récemment encore (2000), un outil de formation a été adressé aux équipes de circonscription et aux IUFM pour développer des formations sur la pédagogie du langage oral ; cet outil est constitué d'une cassette vidéo qui propose un certain nombre d'extraits de séquences pédagogiques filmées dans des classes en situation réelle et une brochure qui présente des extraits décodés de ces séquences (qui permettent de travailler réellement sur le langage des enfants, sur la matière même des interactions), des éléments de justification des pratiques et les attendus théoriques illustrés par les séquences.

Ces productions ne visent pas à modéliser des pratiques mais à donner des illustrations, des exemples de possibilités afin d'enrichir la "panoplie pédagogique" des maîtres en accord avec les objectifs et les préconisations du ministère.

c) La formation des enseignants

Les personnels d'enseignement relèvent de la fonction publique d'État à laquelle ils accèdent par voie de concours. Le concours de professeur des écoles est ouvert à tout titulaire d'une licence (ou d'un diplôme de niveau équivalent) ; il peut être préparé en Institut Universitaire de Formation des Maîtres (IUFM) ou en candidat libre. Les lauréats du concours effectuent une année de formation professionnelle en IUFM.

Etablissements universitaires, les IUFM disposent d'une relative autonomie pour organiser une formation qui est de l'ordre de 450 heures en horaires encadrés et qui doit cependant respecter un cahier des charges national ; les plans de formation font l'objet d'un agrément du ministère selon un rythme quadriennal qui est celui de la contractualisation entre l'État et les universités.

A l'analyse, diverses conceptions de la formation initiale relative à l'école maternelle sont repérables : soit les questions à traiter sont abordées de manière entièrement intégrée dans le cadre de modules disciplinaires (on valorise alors la continuité des apprentissages), soit on ajoute à cette approche un module spécifique relatif à l'école maternelle et qui concerne ses "spécificités" (pédagogie de projet, organisation de l'espace et du temps, accueil du jeune enfant et de sa famille, etc.). Toujours, des stages sont organisés, soit d'observation, soit de pratiques accompagnées, soit en totale responsabilité, de telle façon que les professeurs stagiaires vivent une expérience professionnelle dans ce milieu avant de prendre leur premier poste.

Professeurs des écoles ou instituteurs, les maîtres de l'école maternelle (environ 40 % des enseignants du premier degré) ont, comme leurs homologues de l'école élémentaire, un droit à formation continue équivalent à une année scolaire (36 semaines) sur l'ensemble de la carrière professionnelle. La formation continue offerte aux enseignants est organisée dans le cadre du plan académique de formation, lui-même décliné en plans départementaux, élaborés en fonction des besoins reconnus. Sur la base de cette offre, les enseignants se portent candidats et le choix des stagiaires est effectué après consultation d'une commission paritaire. Les derniers bilans disponibles (année 2000/2001) montrent que le taux de satisfaction des demandes pour des stages relatifs à l'école maternelle est de l'ordre de 59 % (66 % en moyenne pour le premier degré), signe sans doute que les stages, ou les places ouvertes, ne sont pas assez nombreux en comparaison des attentes ; le taux de présence de 91 % est très légèrement inférieur au taux moyen (92 %).

En outre, l'équipe de circonscription (inspecteur et conseillers pédagogiques) assure pour l'ensemble des professeurs des écoles une formation obligatoire de 4 demi-journées par année scolaire.

d) La professionnalisation de la fonction d'ATSEM

L'école maternelle, et avant elle la salle d'asile, a longtemps méconnu l'importance de l'un de ses collaborateurs, la femme de service, devenue en 1971 l'agent spécialisé des écoles maternelles (ASEM), aujourd'hui agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM).

Dès 1838, concernant les salles d'asile il est écrit : « *indépendamment du surveillant et de la surveillante, il y aura toujours, quel que soit le nombre des enfants, une femme de service dans chaque salle d'asile.* » Son rôle n'est alors pas précisé mais « *tous les soins de propreté et d'hygiène nécessaires à la santé (étant) immédiatement donnés par les surveillants et les surveillantes* », on peut imaginer qu'il s'agissait surtout d'entretien des locaux. Par un inévitable glissement, la femme de service a été peu à peu investie d'une mission d'éducation et d'hygiène, ce qui est confirmé en 1855. « *La femme de service est une femme de ménage à qui, par une concession vécue comme regrettable, on confie une tâche de soins aux enfants* ». Les textes traduisent de forts soupçons à son égard puisqu'ils prescrivent aux directrices des salles d'asile de s'assurer que la femme de service ne donne « *que de bons exemples* ».

En 1971, la femme de service des écoles maternelles devient réglementairement « l'agent spécialisé des écoles maternelles », « *agent chargé de l'assistance au personnel enseignant pour l'hygiène des très jeunes enfants, ainsi que la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant à ces enfants pour leur repos et leurs ébats* ». Le terme mettra longtemps à s'imposer. Dans les années 1980, l'ASEM devient « personnel petite enfance » ; une circulaire du 10 décembre 1982 propose, à titre expérimental, des stages mixtes de formation, à l'école normale, pour tous les personnels concernés par les enfants, dont les ASEM. Par le décret du 13 mai 1985, l'ASEM devient membre de l'équipe éducative, nommé d'emblée aux côtés des enseignants et des parents. Cette reconnaissance lui vaut alors de devenir membre du conseil d'école, avec voix consultative. A partir de 1992 (décret du 28 août 1992 qui introduit la dénomination ATSEM), l'obtention du CAP « Petite enfance » est requise pour l'embauche.

Aujourd'hui, les ATSEM sont des agents soumis aux dispositions de la fonction publique territoriale, rétribués par la collectivité qui est leur employeur, nommés par le maire après avis du directeur de l'école, placés sous l'autorité du directeur pendant leur service à l'école.

Ces personnels contribuent à la qualité de l'accueil des enfants par une présence auprès de ceux-ci et des maîtres, les assistent dans la vie quotidienne à l'école, participent à la mise en œuvre des décisions de l'équipe pédagogique.

L'école, aujourd'hui, reconnaît l'importance de l'ATSEM dans un rôle éducatif et attend en contrepartie une acceptation des contraintes liées à la fonction : respect des enfants et des approches éducatives mises en œuvre dans l'école, éducation aux règles de la vie sociale (règles de civilité, de bienséance, de propreté, de respect de soi et des autres), maîtrise et correction du langage, discrétion dans les rapports au sujet des enfants et avec leurs familles.

Son rôle est subtil : l'ATSEM assiste les enfants et doit, en même temps, contribuer à développer des apprentissages qui permettront à chacun de se libérer de l'aide tutélaire des adultes. L'ATSEM est un artisan incontestable dans l'école de la conquête progressive de cette capacité, qui doit être acquise avant l'entrée à l'école élémentaire où l'on attend une autonomie des enfants dans la vie quotidienne.

e) Les partenariats avec les collectivités locales pour une amélioration de l'équipement et des fonctionnements

Depuis toujours, les "bâtiments d'écoles" sont communaux, c'est-à-dire que la construction, l'entretien et la réhabilitation sont à la charge des communes. Il en va de même de l'équipement nécessaire au fonctionnement collectif de la classe (mobilier et matériel pédagogique collectif) et des aménagements des cours de récréation. La sécurité est aujourd'hui une des données essentielles dans l'attention que portent les élus à l'état des locaux qui accueillent de jeunes enfants.

Depuis les lois de décentralisation du début des années 1980, l'État n'édicte plus ni normes ni prescriptions en matière de constructions scolaires mais les compétences pédagogiques de ses représentants sont mobilisées quand les élus ont des projets de construction ou de rénovation car il importe que les choix architecturaux soient faits en fonction des besoins et des contraintes de la pédagogie d'aujourd'hui. Une école est d'autant plus fonctionnelle qu'elle a été conçue avec ceux qui en seront les animateurs et les usagers. Dans les dernières années, alors que l'on a moins construit d'écoles du fait de l'état de la démographie, l'accueil d'enfants plus jeunes en plus grand nombre a

revivifié ce partenariat car il a fallu adapter espaces, matériel ou mobilier à un public qui a des besoins spécifiques.

Les élus assumant le plus souvent la responsabilité des services de restauration scolaire et de garderie avant et après la classe, ils s'appuient souvent sur le directeur ou la directrice, voire un ou des enseignant(es) pour l'organisation quotidienne sur place ; cette charge n'est pas obligatoire pour les enseignants qui, lorsqu'ils l'assument, sont rémunérés par la collectivité pour ce qui est un service supplémentaire par rapport à leur métier principal. Lorsque cette coopération existe avec un membre de l'équipe pédagogique, la cohérence éducative est mieux établie. Les ATSEM peuvent également s'investir dans ces temps péri-scolaires.

Il convient de souligner que, même si elle n'est pas obligatoire au même titre que l'école élémentaire, l'école maternelle bénéficie des mêmes égards de la part des élus, sensibles en cela à l'importance que lui attachent les parents en lui confiant leur enfant qui ainsi, souvent pour la première fois, accède à une institution d'accueil collectif ; les parents sont sensibles à son aspect accueillant, sécurisant, chaleureux.

E - Ce que l'on sait des effets de la scolarisation préélémentaire

a) Les limites de l'évaluation

On manque de données systématiques portant sur les "performances" des élèves à l'issue de l'école maternelle non par négligence ou par omission mais par volonté : en effet, dans le souci de ne pas "scolariser" trop tôt la petite enfance, c'est-à-dire de ne pas chercher avant tout la rentabilisation dans des tâches déjà scolaires de l'activité intellectuelle qui y est (fortement) mobilisée, on n'a jamais collecté au niveau national les performances des élèves aux évaluations que peuvent choisir d'effectuer les équipes pédagogiques.

On dispose néanmoins d'informations au travers d'études systématiques réalisées par la direction chargée de l'évaluation au ministère de l'éducation nationale qui conduit régulièrement des études longitudinales afin d'améliorer la connaissance du déroulement des parcours scolaires. Des panels d'élèves sont suivis sur plusieurs années. Une étude en cours a débuté en 1997, portant sur 10 000 élèves de cours préparatoire. Des renseignements socio-démographiques et relatifs au parcours scolaire antérieur ont été collectés et les 10 000 élèves ont été soumis à un ensemble d'épreuves non pour évaluer l'atteinte des objectifs fixés pour l'école maternelle mais pour déterminer des éléments de connaissance à mettre en relation avec les performances ultérieures de ces enfants.

Les 12 épreuves concernaient des connaissances générales, des compétences verbales et la familiarité avec l'écrit, des compétences logiques et la familiarité avec les nombres, les concepts liés au temps et à l'espace, les comportements et l'attention. Les résultats confirment ceux des études antérieures :

- les garçons ont des performances un peu inférieures à celles des filles pour tout ce qui touche au langage et un peu supérieures dans le domaine de la culture technique ;
- les élèves issus de milieux favorisés ont des résultats supérieurs à la moyenne ;
- les élèves de nationalité française ont une réussite supérieure aux autres ;
- les élèves nés au premier trimestre de l'année civile réussissent mieux que leurs camarades de la fin de l'année, quelle que soit l'épreuve.

L'étude des résultats a été affinée pour connaître, sur la base de ces épreuves, les effets de la scolarisation à deux ans. On observe une meilleure réussite pour les élèves scolarisés avant trois ans, et l'écart est plus net pour les élèves scolarisés en ZEP. Les auteurs concluent que la scolarisation à deux ans apparaît "plus payante" en ZEP que dans les écoles hors ZEP. Il convient maintenant de voir si cet effet est durable, ce que l'examen des performances de ces élèves aux évaluations nationales en CE2 et en 6^{ème} permettra de vérifier.

b) Des résultats de recherches

La première étude relative aux effets de la scolarisation à deux ans date de 1992 (Jarousse, Mingat, Richard). Une analyse complexe mettait en évidence une influence bénéfique faible au début du CP de la scolarisation à deux ans. Cette étude montrait qu'il n'y avait aucun réel effet compensatoire pour les enfants de milieux défavorisés puisque l'influence de la scolarisation précoce était identique quel

que soit le milieu d'appartenance. Néanmoins, cette scolarisation précoce était alors donnée comme une solution de prévention de la difficulté scolaire meilleure que l'abaissement du nombre d'élèves par classe.

Plus récemment (rapport rendu en 1997), Florin et al., à la demande du ministère, ont conduit une étude longitudinale des comportements scolaires et du développement cognitif à partir de 3 ans et jusqu'au CE1, à des fins de comparaison des enfants scolarisés avant et après 3 ans. L'effectif des élèves suivis s'est amenuisé progressivement, compte tenu des changements d'écoles, de 750 enfants au départ à 308 enfants au CE1. L'objectif était de mettre en relation le développement cognitif et des comportements scolaires avec des caractéristiques personnelles des enfants et avec les modes d'accueil avant l'âge de 3 ans.

Cette étude conclut à quelques effets positifs de la scolarisation avant 3 ans dans les premières années d'école maternelle pour les enfants dont le père est ouvrier, notamment dans des épreuves langagières. En CP, les différences, faibles, sont tantôt au bénéfice de la scolarisation avant trois ans, tantôt favorables aux enfants scolarisés après 3 ans, selon les éléments considérés. En CE1, les différences constatées sont toutes au bénéfice de la scolarisation après 3 ans.

De manière générale, les auteurs de l'étude indiquent que la scolarisation précoce ne joue pas le rôle de compensation qu'on a pu lui prêter ; ils insistent néanmoins sur les effets positifs observés pour certaines catégories d'élèves en début d'école maternelle et expliquent que le non maintien des effets constatés au moment de l'entrée à l'école élémentaire peut s'expliquer par l'importance que prennent d'autres variables à ce moment là (accentuation des différences liées à l'origine sociale, connaissances et pratiques de l'écrit, continuité entre les apprentissages de l'école maternelle et ceux du cours préparatoire).

II-2 - Les autres modes d'accueil de la petite enfance

Dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants hors école maternelle, la dimension éducative, a fortiori pédagogique, est à la fois beaucoup plus récente et moins formalisée qu'elle ne l'est pour l'école maternelle.

Plusieurs facteurs expliquent cet état de fait :

- l'accueil collectif, qui se prête le mieux à cette approche et où elle est de loin la plus développée, est très minoritaire par rapport à l'accueil par la famille ou par une assistante maternelle ;
- l'histoire, la filiation et la tutelle sanitaire et sociale de la politique de la petite enfance ;
- la formation des professionnels intervenants, et la prégnance de professionnels relevant du secteur sanitaire par rapport aux professions socio-éducatives.

Le secteur des modes d'accueil est très marqué par la décentralisation, qui le différencie sensiblement de l'école maternelle. Cette décentralisation est double : elle concerne d'une part la gestion et les financements (qui sont largement du ressort des communes et des caisses d'allocations familiales) ; et d'autre part l'autorisation et le contrôle, qui relèvent depuis les années 1980 des départements.

L'État joue un rôle important mais limité, qui se traduit par l'édiction d'une réglementation de l'agrément des équipements et des personnes qui assurent l'accueil des enfants, assorties de normes de fonctionnement, et d'une réglementation des formations et des diplômes des principales professions de la petite enfance. La CNAF définit quant à elle, dans des circulaires adressées aux CAF, des orientations politiques et des recommandations techniques, tout en laissant une marge de manœuvre importante aux CAF locales et à leurs conseils d'administration.

La qualité de l'accueil, les actions développées pour l'améliorer, la définition d'objectifs précis, d'indicateurs, l'évaluation, dépendent donc très largement des acteurs locaux que sont les départements, les communes, les CAF, les associations gestionnaires et professionnelles.

Par ailleurs, la réalité des pratiques, tant en ce qui concerne le fonctionnement des équipements que les modalités d'agrément et de suivi par les départements, ou les initiatives prises localement pour améliorer la qualité de l'accueil, sont relativement mal connues au niveau national, faute de dispositifs de remontée d'information qui le permettraient.

La présentation faite dans le cadre du présent rapport ne saurait donc traduire la richesse et la diversité des pratiques et des innovations susceptibles d'être rencontrées sur le terrain, ni d'éventuels dysfonctionnements.

II-2-1- Cadre de fonctionnement

A – L'accueil collectif (crèches, haltes garderies, jardins d'enfants)

Le cadre national est aujourd'hui donné par une réglementation de la création et du fonctionnement des équipements, récemment rénovée : le décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des jeunes enfants, complété par un arrêté du 26 décembre 2000.

Suivant le vœu exprimé par de nombreux partenaires, et afin de faciliter une compréhension harmonisée de la nouvelle réglementation sur l'ensemble du territoire et entre les différentes institutions et acteurs intervenant dans ce secteur, ainsi que la mise en œuvre des innovations qu'ils introduisent (étude des besoins, projet d'établissement, accueil de tous les enfants et notamment des enfants ayant un handicap, participation des parents, multi-accueil...), il a été décidé d'accompagner la publication de ces textes d'un guide¹⁸.

a) Des missions référées aux enfants

Répondant initialement à un besoin de garde lié au travail des mères, les missions des lieux d'accueil, sans renoncer à cet objectif d'aide à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale qui reste essentiel, sont désormais définies par rapport aux besoins des enfants eux-mêmes. Ces missions, définies par le décret du 1^{er} août 2000, sont de veiller à la santé, à la sécurité et au bien-être des enfants qui leur sont confiés ainsi qu'à leur développement.

Les jardins d'enfants, qui accueillent des enfants à partir de deux ans jusqu'à leur entrée à l'école maternelle ou élémentaire, ont des missions et un fonctionnement qui les rapprochent de l'école maternelle, mais sans qu'ils se réfèrent aux orientations du ministère de l'éducation nationale.

b) Le projet d'établissement

La plupart des structures d'accueil ont depuis longtemps, sans qu'il soit nécessairement formalisé ou écrit, un projet de vie ou un projet pédagogique. Le décret du 1^{er} août 2000 prévoit qu'elles devront désormais élaborer un projet d'établissement ou de service, démarche dans laquelle se sont déjà engagé un certain nombre d'entre elles. Cette nouvelle obligation vise à amener les structures à réfléchir et à formaliser leurs valeurs, leurs options pédagogiques, la place et les fonctions qu'elles entendent assurer dans leur environnement social, ainsi que les moyens mis en œuvre pour le faire.

Le décret du 1^{er} août 2000 définit ainsi le projet :

« *Les établissements et services élaborent un projet d'établissement ou de service qui comprend les éléments suivants :*

1. *un projet éducatif pour l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être de l'enfant ;*
2. *un projet social ;*
3. *les prestations d'accueil proposées ;*
4. *le cas échéant les dispositions particulières prises pour l'accueil d'enfants atteints d'un handicap ou d'une maladie chronique ;*
5. *la présentation des compétences professionnelles mobilisées ;*
6. *pour les services d'accueil familial, les modalités de formation des assistantes maternelles, du soutien professionnel qui leur est apporté, et du suivi des enfants au domicile de celles-ci ;*
7. *la définition de la place des familles et de leur participation à la vie de l'établissement ou du service ;*
8. *les modalités des relations avec les organismes extérieurs. »*

(article R. 180-10 du code de la santé publique, décret du 1^{er} août 2000)

Il est recommandé aux structures de fonder leur projet à la fois sur :

¹⁸ Ce guide, non encore publié, est issu de la réflexion d'un groupe de travail mis en place par le ministère de la famille associant les principaux organismes et institutions intéressés au niveau national par l'accueil des jeunes enfants, et vise à proposer un socle de références partagées sur la mise en œuvre de la réglementation relative à l'accueil collectif des jeunes enfants.

- les missions générales dévolues aux structures et l'agrément (autorisation ou avis) qui leur est donné et constitue le « contrat » entre les pouvoirs public et l'établissement,
- une analyse des besoins et des attentes des familles, et du contexte local,
- les valeurs de références et les savoirs théoriques et pratiques dont sont porteurs le gestionnaire et les professionnels,
- des ressources techniques (locaux, personnels, matériel...).

En termes de méthode de travail, l'association du personnel, de représentants des usagers, du gestionnaire et des partenaires, est recommandée.

- Le projet éducatif et pédagogique a pour objet de préciser les objectifs et les moyens mis en œuvre pour l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être des enfants, en veillant à assurer l'individualisation et la continuité de leur prise en charge et de leur rythme de vie, ainsi qu'une réponse satisfaisante à leurs besoins, prenant en compte l'interdépendance des dimensions physiologique, psychique et affective.

Plus précisément, le projet éducatif doit être porteur des finalités et du sens de l'action. Il traduit une vision globale de l'éducation, une représentation de l'enfant et de son développement, à partir desquelles sont envisagées la présence et l'action des adultes pour lui permettre de se sentir en sécurité, de vivre des expériences, de construire son individualité, d'avancer vers l'autonomie, d'éveiller son intelligence, de développer sa personnalité et sa créativité, d'établir des relations avec les autres, adultes et enfants, de vivre au sein d'un groupe.

Il est sous-tendu par des savoirs sur le développement du jeune enfant et par des valeurs, qui sont liées au contexte historique et culturel et qui rendent compte du mode d'insertion souhaitée qui permettra à l'enfant de devenir adulte et citoyen : insertion sociale, culturelle, professionnelle.

Quant au projet pédagogique, il devrait traduire les orientations du projet éducatif dans la pratique et l'action quotidienne, tant en ce qui concerne l'aménagement et l'utilisation des espaces (" projet d'espace "), l'organisation des groupes d'enfants, l'organisation des activités ainsi que la manière d'intervenir au quotidien auprès des enfants, en fonction des activités, des besoins et du développement des enfants.

Il détermine les objectifs et les méthodes de travail dont les bases sont communes à tout le personnel, tout en restant " appropriables " par chacun des membres de l'équipe. Il peut se décliner pour chaque enfant en un *projet d'accueil personnalisé/individualisé*, qui tient compte des pratiques éducatives et des demandes des parents et de la personnalité de l'enfant.

- Le projet social situe la structure dans un cadre politique, économique, social et partenarial. Il traduit, au-delà du service rendu aux parents, sa fonction sociale dans ses différentes composantes (instrument de mixité, d'intégration et de cohésion sociale, de lutte et de prévention contre les exclusions et les inégalités ; participation à l'éducation de futurs citoyens) et inscrit la structure dans une dynamique territoriale et partenariale.

Il précise les objectifs et les moyens mis en œuvre en termes d'accessibilité à tous et d'adaptation de la structure. Il décline les prestations, l'organisation et le fonctionnement qu'il propose au plus près des besoins particuliers des familles, tels qu'ils ont été analysés dans le cadre de l'étude des besoins, ainsi que les modalités d'inscription et de relation à l'environnement, à un territoire et à la population et aux institutions qui y interviennent.

Toute structure d'accueil s'inscrit dans un partenariat à différents niveaux : partenariat avec les institutions définissant des politiques de la petite enfance ; partenariat de projet et d'actions, dans un objectif de recherche de complémentarité, de coordination, avec les établissements et services de même nature et les autres organismes éducatifs, culturels, sanitaires, sociaux et familiaux ; partenariat autour de l'enfant et de sa famille avec des professionnels relevant d'autres organismes.

Le projet devrait donner des indications sur ces partenaires, la nature et le niveau du partenariat, sa forme et ses objectifs (mise en place d'instance, production de document – charte, conventions...).

La proportion des établissements ayant élaboré un projet d'établissement, la manière dont ils l'ont élaboré, son contenu, son usage pour le fonctionnement quotidien des structures, ne sont pas connus.

c) Les espaces

L'approche de l'espace dans les lieux d'accueil des jeunes enfants a profondément évolué au cours des vingt dernières années, se dégageant progressivement de filiations hospitalière et scolaire, et

d'un centrage quasi exclusif sur les préoccupations de sécurité, d'hygiène et de surveillance des enfants. Des réflexions ont été menées sur la conception d'espaces qui prennent en compte les besoins des enfants, l'évolution des pratiques éducatives, l'ouverture aux parents et sur l'environnement, mais aussi les dimensions non strictement fonctionnelles de l'espace, particulièrement importantes pour un jeune enfant qui construit sa perception, son identité, ses repères, sa motricité en s'appuyant sur son environnement sensoriel, relationnel, psychomoteur et symbolique. L'analyse des fonctions, des composantes et des caractéristiques des espaces des lieux d'accueil issue de ces réflexions fait aujourd'hui partie intégrante d'une définition de la qualité des structures d'accueil.

Des guides d'aide et de recommandations aux gestionnaires et aux concepteurs de lieux d'accueil ont été réalisés dans les années 1990 sous l'égide ou avec le soutien du ministère chargé des affaires sociales¹⁹. Certains gestionnaires importants ou des conseils généraux ont également élaboré des cahiers des charges à l'usage des créateurs de structures.

Dans cet esprit, le décret du 1^{er} août 2000 n'a pas défini des normes, hormis des capacités maximales, mais des objectifs pour la conception des locaux et de lieux d'accueil ainsi formulés : « *Les locaux et leur aménagement doivent permettre la mise en œuvre du projet éducatif. Les personnels de l'établissement doivent pouvoir y accomplir leurs tâches dans des conditions satisfaisantes de sécurité, d'hygiène et de confort, en portant une attention constante aux enfants et en organisant de manière adaptée à leurs besoins les repas, le sommeil, le repos, les soins corporels et les activités de jeu et d'éveil.* » (article R.180-9 du code de la santé publique, décret du 1^{er} août 2000.)

L'idée est que chaque lieu est particulier, par son implantation, son projet, le type d'accueil proposé, le public accueilli, l'équipe qui y travaille, sa configuration, qui s'impose s'il existe déjà. Pour que l'aménagement du lieu d'accueil permette ou induise le fonctionnement et la mise en œuvre des objectifs au lieu de constituer un frein, il importe de penser globalement l'espace comme une traduction du projet d'établissement.

Les capacités maximales sont de 60 enfants par unité d'accueil en accueil collectif (80 en jardins d'enfants) et de 150 enfants en crèche familiale. Dans les pratiques, les équipements sont de plus petite taille, 36 places en moyenne pour les crèches collectives, 14 pour les crèches parentales, 15 pour les haltes-garderies, 62 pour les crèches familiales comme le révèle le tableau ci-dessous.

	Crèches collectives		Crèches familiales		Crèches parentales		Haltes-garderies		total	
	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre
< 20 places	30,7	769	7,5	82	91,4	207	66,6	2151	45	3209
20 à 40	29,3	734	20,6	225	8,6	20	33,4	1075	29	2054
40 à 60	15	376	26,2	286					9,4	662
60 à 80	20,5	514	17,2	188					10	702
> 80	4,5	112	28,5	311					6	423
Total		2507		1092		227		3220	100	7050

Source : CNAF, fichier des équipements sociaux, résultats 1999

Dans le cadre d'une unité d'accueil, le fonctionnement s'organise ensuite généralement en plus petites sections, d'un nombre limité d'enfants (10 à 20 enfants au maximum, selon la taille globale de la structure et l'âge des enfants) permettant d'assurer à chacun l'attention nécessaire, tout en limitant les sollicitations, avec des espaces conçus et organisés de manière à permettre le jeu libre, des activités en petit groupe, ainsi que la possibilité de s'isoler. Dans les structures d'une capacité le permettant, on peut trouver 3 ou 6 sections constituées d'enfants d'âge homogène, mais les groupes d'âges mélangés peuvent également se rencontrer, en fonction du contexte et des choix pédagogiques de l'équipement.

¹⁹ Le guide pratique de l'espace d'accueil de la petite enfance. Ministère de la solidarité entre les générations. FNCAUE. 1993. Ed. L'Inédite. Réédition et mise à jour régulière ; Les temps de l'enfance et leurs espaces. Association NAVIR enfants-adultes-environnement. 1994 ; Les normes en question, et comment les concilier avec les besoins pédagogiques, d'éveil, de jeu et d'expérimentation des enfants-lieux d'accueil de la petite enfance. NAVIR. 2000

Dans la pratique, la situation des locaux des équipements d'accueil est très disparate, en fonction de leur taille et de leur ancienneté. Le fonds d'aide à l'investissement mis en place en 2001 a permis, à travers des projets d'extension, une modernisation d'une partie du parc.

d) Les exigences relatives aux personnels : qualification et taux d'encadrement

Le décret du 1^{er} août 2000, tout en définissant des exigences de qualification pour les professionnels dirigeant les équipements et chargés des soins et de l'éducation des enfants, prévoit que le projet d'établissement qui doit être élaboré pour tout équipement inclut notamment une « présentation des compétences professionnelles mobilisées ».

Il s'agit pour la structure de préciser les compétences qui sont nécessaires à la mise en œuvre de son projet, mobilisées et à développer, notamment pour l'encadrement des enfants, qui appelle le concours de personnes extérieures, une formation professionnelle complémentaire des différents membres de l'équipe, en particulier de ceux qui sont le moins qualifiés, ou de l'équipe tout entière, un accompagnement et un soutien professionnel.

Les taux d'encadrement définis par le décret du 1^{er} août 2000 sont identiques à ceux de la réglementation antérieure des crèches, soit un adulte pour cinq enfants qui ne marchent pas, et un adulte pour huit enfants qui marchent. Dans les jardins d'enfants, pour les enfants âgés de plus de trois ans, ce ratio est d'un adulte pour 15 enfants.

Les exigences relatives à la qualification des professionnels chargés des soins et de l'éducation des enfants ont été renforcées au regard de la réglementation antérieure. Les exigences sont désormais les mêmes quel que soit le type de structure, alors qu'avant la réforme de 2000, les crèches parentales et les haltes garderies n'étaient soumises à aucune règle particulière. La moitié au moins du personnel doit avoir un diplôme de puéricultrice, d'infirmière, d'éducateur de jeunes enfants, ou d'auxiliaire de puériculture. Dans la réalité, on trouve principalement des auxiliaires de puériculture, parfois des éducateurs, notamment auprès des enfants les plus âgés, les puéricultrices, et dans une moindre mesure, les éducateurs occupant plutôt des postes de direction mais pouvant aussi, surtout dans les petites structures, s'occuper des enfants sur une partie de leur temps de travail. Pour la deuxième moitié du personnel, un quart doit répondre à d'autres qualifications du secteur social, sanitaire, de l'aide à domicile ou de l'animation, un quart peut n'avoir aucune qualification, à condition que l'employeur prévoie pour lui des actions d'accompagnement pour l'adaptation à ces fonctions.

On ne dispose pas de données sur la qualification effective des personnels des structures. Certaines communes, notamment celles ayant une taille importante, font le choix d'aller bien au-delà des exigences réglementaires et emploient une forte proportion de personnels qualifiés. Dans les petites structures en milieu rural, dans le secteur associatif, la situation est moins favorable, en raison de la difficulté à trouver des personnels répondant aux exigences de qualification et de difficultés éventuelles de financement.²⁰

La réglementation fixe également des normes de qualification pour les emplois de direction des structures. Les crèches de plus de 40 places ne peuvent être dirigées que par des puéricultrices, tandis que les crèches de moins de 40 places et les haltes garderies peuvent être dirigées par des puéricultrices ou des éducateurs de jeunes enfants. Les jardins d'enfants doivent être dirigés par des éducateurs de jeunes enfants. Des dérogations sont prévues au bénéfice d'autres professions sociales pour les crèches de moins de 20 places et les haltes-garderies, en cas d'impossibilité de recruter des personnes répondant à ces exigences.

Les données dont on dispose, pour la moitié des structures seulement, sont les suivantes :

	Puéricultrices	Educateur de jeunes enfants	Autres
crèches collective et familiales	85 %	15%	
crèches parentales	7 %	62 %	30 %
multi-accueil traditionnels	49 %	30 %	20 %

²⁰ Le ministre délégué à la famille a mis en place en novembre 2002 un groupe de travail sur la question des métiers de la petite enfance, qui rendra son rapport à la mi avril, afin d'étudier les moyens de pallier les difficultés de recrutement et d'améliorer la professionnalisation et l'attractivité de ces métiers.

multi-accueil parentaux	6 %	48 %	45 %
haltes-garderies	22 %	56 %	21 %
Haltes garderies parentales	5 %	54 %	41 %

Source : DREES 2001

Outre le personnel « permanent » de la structure, celle-ci peut avoir besoin, pour assurer ses missions d'une manière satisfaisante et pour mettre en œuvre son projet, du concours d'un certain nombre de professionnels : médecin, psychologue, puéricultrice, infirmière, psychomotricien, autres professionnels de la rééducation, travailleurs sociaux, artistes et professionnels de la culture... Leur intervention peut être régulière ou ponctuelle, concerner l'ensemble de la structure, un axe de son projet (travailler avec les familles...), le soutien du personnel, ou la mise en œuvre d'un projet d'accueil individualisé pour un enfant particulier. Seul le concours d'un médecin est exigé des structures.

B – L'accueil individuel

a) Les assistantes maternelles

Mode d'accueil le plus ancien, l'accueil par les assistantes maternelles (les nourrices jusqu'en 1977) a fait l'objet de tentatives d'encadrement de la part des pouvoirs publics de longue date, mais c'est la loi du 17 mai 1977 qui a véritablement donné un cadre à l'exercice de cette activité et l'a considérée comme un métier.

Dix ans après une première réforme du statut en 1992, qui a constitué une avancée importante, il est apparu nécessaire de ré-interroger ce statut ainsi que les conditions de la qualité de ce mode d'accueil. Le ministère de l'enfance et de la famille a réuni en 2001/2002 des groupes de travail, qui ont rendu un rapport de 60 propositions touchant aussi bien à l'accès au métier à la formation qu'aux conditions de travail (rémunération, durée du travail) ou à la protection sociale des assistantes maternelles. Le nouveau gouvernement issu des élections présidentielle et législatives du printemps 2002 a repris ces propositions comme base de travail et devrait indiquer les grands axes d'une réforme du statut au printemps 2003.

- L'agrément

Si l'agrément n'est pas nouveau, sa réforme en 1992, associé à la création d'une aide financière à l'emploi (l'AFEAMA), a permis la sortie du travail au noir de très nombreuses personnes exerçant cette activité, permettant par là même une protection sociale pour les assistantes maternelles, et la garantie d'une sécurité et qualité minimale pour les enfants et leurs familles.

Pour obtenir l'agrément, la candidate ou le candidat doit, selon les dispositions de l'article 2 du décret du 29 septembre 1992 relatif à l'agrément :

- présenter les garanties nécessaires pour accueillir des mineurs dans des conditions propres à assurer leur développement physique, intellectuel, et affectif ;
- passer un examen médical ;
- disposer d'un logement dont l'état, les dimensions, et l'environnement permettent d'assurer le bien-être physique et la sécurité des mineurs compte tenu de leur nombre et de leur âge.

L'agrément doit être renouvelé tous les cinq ans et peut être retiré ou suspendu par le département s'il estime que les conditions de sécurité de l'accueil ne sont plus satisfaites.

L'exercice sans agrément est passible de sanctions pénales.

- Le nombre d'enfants pouvant être accueillis

La loi du 12 juillet 1992 a fixé à trois le nombre maximum d'enfant que peut accueillir une assistante maternelle, tout en ouvrant la possibilité de dérogations, notamment pour les accueils de fratries et l'accueil d'enfants durant le temps périscolaire. Ce nombre est un plafond et non un droit, et il appartient au président du conseil général de définir la capacité d'accueil autorisée en fonction des caractéristiques du logement de l'assistante maternelle, de ses capacités et le cas échéant la présence de ses propres enfants en bas âge.

Dans les faits, les assistantes maternelles non permanentes sont autorisées à accueillir 2,6 enfants en moyenne.

- La formation

Aucune qualification préalable n'est exigée des candidates à l'agrément. En pratique, en 2002²¹, 21 % des assistantes maternelles employées par des particuliers n'avaient aucun diplôme (26 % en 1995) et 29 % avaient un CEP ou le BEPC (37 % en 1995) ; 37 % avaient un BEP ou CAP - dont 9 dans une spécialité de soins ou de services aux personnes - (29 % en 1995) ; 13 % un bac ou des études supérieures (7 % en 1995). Leur niveau de qualification est nettement inférieur à celui des salariées du secteur privé (où la répartition est la suivante : 15 % ; 16 % ; 25 % ; 43 %), mais les écarts se sont réduits depuis 1995.

En revanche, la loi prévoit une formation obligatoire de 60 heures au moins dans un délai de 5 ans après l'agrément, et 20 heures dans les deux premières années. Le suivi de la formation est une condition du renouvellement de l'agrément.

b) Les employées au domicile des parents

L'intervention des pouvoirs publics dans le champ de la garde au domicile des parents a relevé initialement d'une logique de politique de l'emploi avec la double volonté de faire sortir de l'emploi non déclaré cette activité et de lutter contre le chômage, en développant et en aidant le secteur des services à la personne et des emplois familiaux. Cela s'est traduit par des aides à l'emploi et des réductions fiscales. Ces aides n'ont pas été assorties d'une politique de contrôle de la qualité des personnes, dans le droit fil du principe posé à la fin du 19^{ème} siècle lors de la première loi sur les nourrices, selon lequel l'intervention des pouvoirs publics s'arrête au seuil du domicile des particuliers.

Si la garde à domicile s'inscrit le plus souvent dans une relation d'emploi direct entre la famille et le salarié, les pouvoirs publics ont aussi cherché à développer les services proposant ce type d'accueil. Ces services sont soumis à une obligation d'agrément délivré par le préfet sur proposition du directeur départemental du travail, après avis du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, auquel il est recommandé par voie de circulaire de solliciter l'avis du service de PMI (articles D.129-1 et suivants du code du travail). Si l'avis du DDASS porte sur la capacité de l'organisme demandeur à assurer une prestation de qualité notamment et s'en donnant les moyens humains, matériels et financiers, l'agrément n'est toutefois pas soumis à des exigences garantissant la professionnalité et la qualité du service rendu, et les délais ne permettent pas forcément de consulter systématiquement le service de PMI. Ce type de service s'est relativement peu développé dans le champ de l'accueil des jeunes enfants, sans doute en raison d'un système d'aides publiques moins favorables que pour l'emploi direct (AGED).

II-2-2 – Qualité et contrôle

A - La qualité

La qualité du dispositif d'accueil recouvre plusieurs aspects :

- l'accessibilité, qui sera traitée dans la partie III du rapport consacrée à la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle ;
- l'adaptation des structures aux besoins des familles. Ce point sera également traité dans la partie III ;
- la qualité de la prise en charge, question qui sera abordée dans cette partie.

Si l'idée que se font les pouvoirs publics et la société dans son ensemble de la qualité des modes d'accueil a sensiblement évolué en quelques décennies, la qualité reste aujourd'hui encore essentiellement pensée et recherchée en termes de critères de fonctionnement et de formation du personnel intervenant. Les objectifs à atteindre sont définis d'une manière générale (favoriser le développement, l'épanouissement et la socialisation de l'enfant, garantir sa santé et sa sécurité, prévenir les exclusions et les inégalités, accompagner les parents dans leur rôle éducatif...) et ne sont

²¹ Source : INSEE, enquêtes emploi 1995 et 2002.

pas déclinés en objectifs précis au niveau national, ni traduit en indicateurs, ni ne font l'objet d'évaluation systématique de résultats.

a) L'accueil collectif

La conception de la qualité des modes d'accueil collectif a beaucoup évolué en un siècle.

A une conception focalisée sur l'hygiène, la santé et la sécurité physique des enfants s'est progressivement substituée, à partir des années 1960 et de la diffusion des nouvelles connaissances sur le développement du très jeune enfant, une approche de plus en plus axée sur le développement psychomoteur, psychoaffectif et intellectuel de l'enfant et la dimension éducative de l'accueil.

Les années 1970 ont marqué une étape importante, avec la création en 1973 d'un diplôme d'éducateur de jeunes enfants (EJE), la diffusion, dans un dispositif encore largement centralisé (la compétence de PMI relève de l'État), de recommandations des pouvoirs publics sur le fonctionnement des lieux d'accueil²² visant à éclairer leur promoteurs sur les conditions les plus favorables à un développement harmonieux de la personnalité de l'enfant, et enfin une réforme de la réglementation restée en application jusqu'en 2000.

Cette évolution de la conception de la qualité a trouvé sa traduction dans la réforme de la réglementation évoquée dans la partie « cadre de fonctionnement ». Elle passe par la formation et l'accompagnement des professionnels, l'implication de parents, mais aussi, par des éléments évoqués dans la cadre de fonctionnement tels que le projet et la conception des espaces.

- La formation des professionnels

Trois professions interviennent principalement en accueil collectif : les puéricultrices, les éducateurs de jeunes enfants et les auxiliaires de puériculture.

Les puéricultrices

La profession de puéricultrice a été créée en 1947. C'est une infirmière ou une sage femme ayant accompli une année de spécialisation à l'approche de l'enfant et de sa santé - au sens de l'OMS - lui permettant de bien connaître tous les aspects de son développement et d'envisager le soin dans une approche globale et dynamique de l'enfant. En particulier par : la connaissance et l'utilisation des ressources propres de l'enfant, la promotion d'un milieu de vie adapté aux besoins de l'enfant, une relation avec sa famille favorisant la participation de celle-ci, la collaboration dans une équipe pluridisciplinaire, la formation des personnels...

Une puéricultrice est en mesure :

- d'identifier les besoins d'un enfant ou d'un groupe d'enfants (recueil d'informations, observation, analyse, discernement du besoin) ;
- de répondre à ces besoins (inventaire des ressources, élaboration des différents types de réponses, choix de la réponse, mise en place de l'action, évaluation et éventuel réajustement) en agissant en priorité dans les milieux où les facteurs de risques sont importants ;
- de promouvoir une politique de progrès en matière de santé de l'enfant par des actions de prévention, d'éducation, de recherche auprès de parents, d'enfants, d'autres élèves en formation et de professionnels concernés par l'enfance ;
- de participer à l'administration d'un service ou d'une institution d'enfants (former, animer, gérer) en se situant dans une équipe pluridisciplinaire et en liaison avec les différents intervenants auprès de l'enfant et de sa famille pour une action concertée.

Les éducateurs de jeunes enfants

Le diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants a été créé le 11 janvier 1973. Il succédait à celui de jardinière d'enfants qui préparait à exercer dans l'enseignement préscolaire, c'est-à-dire auprès des enfants de 2 à 6 ans.

²² « Les modes de garde des enfants de 0 à 3 ans » sous la direction de Michel Soulé. 1973.

L'éducateur de jeune enfant est un travailleur social chargé de la fonction éducative auprès d'enfants de la naissance à 7 ans. Il a pour mission de participer à l'éveil du jeune enfant, de favoriser son développement et son épanouissement, de le préparer à la vie sociale et de prévenir les inadaptations sanitaires, sociales, psychiques. Il participe par son action à l'élaboration et à l'évolution des projets et des réalisations destinés à l'enfant en lien avec son environnement. L'évolution de cette profession a conduit à renouveler la formation pour la faire mieux correspondre à la spécificité des très jeunes enfants et à l'évolution des connaissances et des pratiques. C'est ainsi que, parallèlement au domaine propre de l'éducation et des apprentissages, elle a intégré la prise en compte de la notion de santé globale, si particulière aux premiers temps du développement du jeune enfant.

La formation est accessible aux titulaires du baccalauréat ou ayant été admis à poursuivre des études dans les universités. Elle est également ouverte aux auxiliaires de puériculture diplômées ayant trois ans d'exercice professionnel ; les études se déroulent sur 27 mois et comportent en alternance des temps de formation théorique et des stages pratiques. Elle porte sur 5 axes : l'intervention éducative et professionnelle auprès des jeunes enfants ; les enjeux psychopédagogiques ; la compréhension des lois de construction de la personnalité et des liens sociaux ; la maîtrise de techniques éducatives spécifiques ; l'inscription de la pratique professionnelle dans le champ social. Elle comporte 1200 heures de formation théorique réparties en 7 unités de formation : pédagogie et relations humaines (160 h) ; pédagogie de l'expression et techniques éducatives (160 h) ; connaissance du jeune enfant de 0 à 7 ans (240 h) ; vie collective (160 h) ; santé, éducation sanitaire et protection médico-sociale (160 h) ; droit, économie, société (180 h) ; culture professionnelle, méthodologie, et technique (140 h), et 9 mois de stages pratiques

Outre les fonctions d'accueillant ou de directeur, les compétences des EJE leur permettent d'assurer ou de participer à l'encadrement et à l'animation de l'équipe, à l'élaboration et à l'animation du projet, notamment dans sa dimension éducative dont ils peuvent être le garant, aux relations avec les familles, à l'établissement de partenariats, par exemple avec l'école et les autres équipements et intervenants socio-culturels.

Les auxiliaires de puériculture

Les auxiliaires de puériculture constituent avec les aides-soignants un même corps professionnel. Les aides-soignants contribuent à une prise en charge globale des personnes en liaison avec les autres intervenants au sein d'une équipe pluridisciplinaire, en milieu hospitalier ou extra-hospitalier, dans le secteur médical, social ou médico-social. Ils veillent, en cas de besoin, à leur éducation et à celle de leur entourage. Au sein de cette équipe, ils dispensent, en collaboration et sous la responsabilité de l'infirmier, les soins visant à répondre aux besoins d'entretien et de continuité de la vie de l'être humain et à compenser partiellement un manque ou une diminution d'autonomie de la personne. Les auxiliaires de puériculture ont la même mission, mais seulement à l'égard des enfants bien portants, malades ou handicapés. Ils répondent à leurs besoins par la présence qu'ils assurent, les soins auxquels ils participent et les activités d'éveil qu'ils organisent.

Les auxiliaires de puériculture sont titulaires d'un diplôme professionnel qui se prépare en un an dans des écoles agréées par le Préfet de région.

La formation est subordonnée à la réussite à des épreuves de sélection. Elle est ouverte aux candidats âgés de 17 ans, titulaires du diplôme national du brevet, ou du certificat d'aptitude professionnelle Petite Enfance, ou d'une attestation de suivi d'une classe de première préparant au baccalauréat, ou d'un titre ou diplôme du secteur sanitaire ou social homologué au minimum au niveau V.

La formation se déroule sur 12 mois et dure 1575 heures (630 d'enseignement théoriques, et 845 de stages). Elle comprend une partie commune avec la formation des aides-soignants (6 modules sur l'hygiène, les soins, les relations, la communication, l'ergonomie, la santé publique), et 4 stages (en hôpital, en médecine, en maternité). Une seconde partie leur est spécifique qui comprend 6 modules sur 9 semaines sur l'enfant et son environnement, la période prénatale et la naissance, le développement de l'enfant sain, l'enfant malade, l'enfant handicapé, les soins palliatifs et 6 stages sur 17 semaines en pédiatrie, maternité, pédopsychiatrie, biberonnerie ou diététique, et structure d'accueil de la petite enfance.

- La participation des familles

Les crèches de la première moitié du siècle excluaient physiquement les parents, pour des motifs d'hygiène, et leur imposaient une relation asymétrique avec des professionnels détenteurs d'un savoir légitime sur l'enfant et souhaitant le leur inculquer au nom du bien de ce dernier.

1968 a marqué le début des crèches parentales, fondées sur la volonté des parents de concilier leurs études ou leur vie professionnelle et leur responsabilité parentale, ainsi que l'émergence du thème de l'ouverture des structures d'accueil, comme de l'ensemble des institutions. Dans le même temps, l'élaboration et la diffusion des savoirs psychologiques montraient l'importance des transitions entre familles et lieux d'accueil et de la prise en compte du lien familial de l'enfant au sein même des lieux d'accueil. La réforme de la réglementation des crèches de 1975 a remis en cause le principe de l'exclusion physique des parents, mais il a fallu attendre le début des années 1980 pour que des circulaires ministérielles²³ incitent à leur réelle participation au fonctionnement des crèches et reconnaissent les crèches parentales.

Le décret du 1^{er} août 2000 a reconnu officiellement la place des familles dans le fonctionnement des structures d'accueil. Il prévoit que le projet d'établissement et le règlement intérieur doivent préciser la place des familles et les modalités de leur participation à la vie de l'établissement. Ces deux documents doivent faire l'objet d'une information aux parents, et dans le cas où il existe un conseil d'établissement, être soumis à l'avis de ce dernier. Par ailleurs, l'aménagement intérieur des locaux doit favoriser l'accueil des parents. Enfin, la reconnaissance de la valeur de l'implication des parents s'est traduite par la reconnaissance juridique des structures à gestion et à participation parentale.

Cette évolution est en phase avec celle de la politique familiale et des politiques sociales françaises.

La politique familiale a en effet récemment évolué pour mieux prendre en compte la parentalité, les parents, d'une manière résolument positive, pour promouvoir leurs ressources et les soutenir si besoin²⁴.

Par ailleurs, dans l'ensemble des institutions sociales, sanitaires, et éducatives, une place croissante est faite à l'expression des personnes accueillies et la prise en compte de leurs familles dans ces institutions²⁵.

La reconnaissance de la place et de la participation des parents à la vie des lieux d'accueil répond à trois objectifs :

- assurer à l'enfant une continuité et une cohérence éducatives, par la reconnaissance de la valeur et la prise en compte du lien familial, des pratiques et des projets éducatifs des parents pour leur enfant, et de la délégation toujours singulière qu'ils font aux professionnels lorsqu'ils confient leur enfant ;

²³ La circulaire du 30 juin 1983 relative à la participation des parents à la vie quotidienne des crèches, qui, dans l'objectif d'améliorer la qualité de l'accueil de l'enfant, d'éviter les ruptures dans sa vie quotidienne, de permettre aux parents de continuer à exercer leurs responsabilités vis-à-vis de leurs enfants, et de faciliter l'adaptation du fonctionnement des crèches aux besoins des familles, préconisait de permettre la présence des parents, et de favoriser leur expression, notamment au travers de conseils de crèches. La recommandation de mettre en place des conseils de crèches a été peu mise en pratique.

²⁴ Cette émergence des parents comme sujet d'une politique s'est traduite par la mise en place, en 1999, du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui, et d'accompagnement des parents, dispositif qui vise à relier et à donner de la visibilité aux actions existantes, qui s'adressent à tout parent, en tant que parent, avec les nécessaires questionnements et difficultés que cela comprend, et à susciter des initiatives nouvelles, associatives aussi bien qu'institutionnelles. L'esprit de ce dispositif ressort de la charte des initiatives pour l'écoute l'appui et l'accompagnement des parents, qui figure en annexe de la circulaire du 20 mars 1999 qui institue le dispositif, et dont on va citer quelques extraits. L'objectif est de « *susciter les occasions de rencontres et d'échanges entre les parents, et de mettre à leur disposition des services et des moyens leur permettant d'assurer pleinement, et en premier, leur rôle éducatif. Et pour ce faire de favoriser l'animation et la mise en réseaux de tous ceux qui contribuent à conforter les familles dans leur rôle structurant vis-à-vis de leurs enfants. Parmi les principes d'actions, figure la valorisation des rôles et des compétences des parents : responsabilité et autorité, confiance en soi, transmission de l'histoire familiale, élaboration de pères, protection et développement de l'enfant. ...* »

²⁵ Les dernières traductions législatives en sont la loi du 2 janvier 2002 réformant l'action sociale et médico-sociale (elle concerne notamment les pouponnières, les foyers de l'enfance, et les établissements accueillant des enfants handicapés) et la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. La loi du 2 janvier 2002 comporte un volet relatif aux droits des usagers du secteur social et médico-social, et institue notamment une charte des droits et libertés, un livret d'accueil, un contrat de séjour, un conseil de la vie sociale, un médiateur.

- soutenir les parents au moment où ils construisent leur parentalité, à travers les échanges avec les professionnels et d'autres parents et la reconnaissance de leurs savoir-faire concernant l'éducation de leur enfant ;
- contribuer à améliorer le fonctionnement des structures, leur adaptation aux besoins de chaque famille et de chaque enfant, et donc le service rendu.

Cependant, malgré son intérêt et ses enjeux, cette ouverture et surtout cette participation, au-delà de la période d'adaptation et du partage de moments conviviaux, restent difficiles à mettre en œuvre dans les pratiques.

Dans le cadre du groupe chargé d'élaborer le guide d'accompagnement du décret du 1^{er} août 2000, un certain nombre de conditions à la participation effective des parents dans la vie des lieux d'accueil a été dégagé :

- qu'elle constitue un axe fort du projet de l'établissement, et que celui-ci soit dans la mesure du possible élaboré en les associant,
- que cette participation recueille l'adhésion et le soutien de l'ensemble des professionnels de l'équipe, ce qui peut impliquer formation, soutien professionnel, pour travailler sur les représentations, les peurs, la différence des places,
- qu'elle s'appuie sur les ressources et les partenaires de l'environnement, pour établir des liens avec les familles et élaborer des solutions adaptées, et qui s'inscrivent dans un environnement social qui va dans le même sens,
- de bien accueillir les parents au quotidien, ce qui implique une réflexion sur l'organisation de l'espace et du temps, ainsi que de la disponibilité de la part du personnel,
- de reconnaître a priori l'implication des parents dans l'éducation de leur enfant, même si elle n'apparaît pas clairement, de cheminer au rythme de chacun, et de permettre des modalités de participation diversifiées et non hiérarchisées.

- L'accompagnement et la formation continue des professionnels

L'accompagnement et la formation continue des professionnels sont des éléments essentiels pour l'amélioration de la qualité de l'accueil. Les employeurs ont à cet égard un rôle important à jouer²⁶ mais d'autres acteurs, tels que les réseaux d'associations gestionnaires ou les associations professionnelles y contribuent.

Les réseaux associatifs

A titre d'exemple, on peut citer le travail de l'ACEPP (association des collectifs enfants parents professionnels) qui poursuit aujourd'hui une réflexion sur une question qui se pose à tous les lieux d'accueil : comment concilier l'implication des parents (implication forte et obligée dans le cadre de ces structures), avec l'accueil de la diversité, c'est-à-dire de tous les parents, notamment de ceux, d'origine très modeste ou étrangère, qui ne vont pas vers les structures d'accueil, et avec lesquels la distance avec le fonctionnement des structures d'accueil, en termes de références culturelles, éducatives, est la plus grande. L'ACEPP a conduit avec des structures de son réseau, et au-delà, une action-recherche-formation, et a produit des outils pédagogiques d'accompagnement et de restitution de ces formations qui peuvent éclairer tous les lieux d'accueil.

Les associations professionnelles

Il existe depuis longtemps des associations professionnelles propres aux principales professions intervenant dans le champ de l'accueil de la petite enfance : association nationale des puéricultrices diplômées et des étudiantes ; fédération nationale des éducateurs de jeunes enfants ; association nationale des auxiliaires de puériculture ; syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile ; association nationale des psychologues des services de protection maternelle et infantile et des lieux d'accueil et de consultation de la petite enfance.

Certaines éditent des revues (les cahiers de la puéricultrice ; la feuille de l'ANAPSY), toutes organisent chaque année des journées d'études nationales ou régionales sur des thèmes intéressant l'évolution des missions des professions et participent de leur formation continue.

²⁶ Voir par exemple l'action dans laquelle se sont engagées des crèches de la ville de Paris, avec le CRESAS relatée dans « Une démarche interactive de formation continue à la crèche », dans les actes du colloque « On n'enseigne pas tout seul », tenu à Paris les 17, 18 et 19 mai 2000. Edition INRP

b) L'accueil individuel

- Les assistantes maternelles

L'accueil par des assistantes maternelles ne s'est professionnalisé que tardivement (le statut de 1977) et se qualifie très progressivement. La recherche de la qualité de l'accueil passe par plusieurs vecteurs : l'agrément, mais aussi une formation obligatoire minimale, un suivi, le développement de lieux et d'occasions de rencontre, d'information et de sensibilisation.

La formation

La formation de 60 heures prévue à l'article L 2112-3 du code de la santé publique doit contribuer à l'amélioration des connaissances des assistantes maternelles agréées dans quatre domaines :

- le développement, les rythmes et les besoins de l'enfant ;
- la relation avec les parents au sujet de l'enfant ;
- les aspects éducatifs de l'accueil de l'enfant et le rôle de l'assistante maternelle ;
- le cadre institutionnel et social de l'accueil de la petite enfance.

Un arrêté du 17 janvier 1994 définit les modalités de l'agrément des organismes délivrant la formation par les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (services déconcentrés ministère des affaires sociales) ainsi que les objectifs de la formation.

Les conseils généraux disposent d'un délai de cinq ans après l'agrément de l'assistante maternelle pour lui offrir la formation et de la faculté d'assurer celle-ci eux-mêmes, les délais, les conditions et même la durée (au-delà de 60 heures) de la formation sont assez variables d'un département à l'autre, certains proposant par exemple une formation dès l'agrément, avant emploi, d'autres ayant des difficultés à respecter les délais.

Des actions, des lieux créant un environnement favorable à l'amélioration de la qualité de l'accueil individuel

Pour sortir les assistantes maternelles de leur isolement, et au-delà leur permettre de se reconnaître comme professionnelles, de s'informer, de se former, d'échanger avec leur pairs ou d'autres professionnels de l'enfance sur leurs pratiques, des lieux se sont créés ou ouverts aux assistantes maternelles, qui contribuent de manière parfois informelle, à l'amélioration de la qualité de l'accueil.

- Les relais assistantes maternelles

Créés en 1989 à l'initiative de la CNAF, ils constituent des lieux de rencontre de l'offre et de la demande d'accueil individuel, permettent les rencontres entre assistantes maternelles avec l'organisation de temps collectifs pour les enfants et parfois pour les parents. Ils sont des leviers pour améliorer les liens entre parents et assistantes maternelles en informant les uns et les autres de leurs droits et de leurs devoirs.

On compte aujourd'hui près de 1 000 relais assistantes maternelles. La convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF prévoit leur doublement entre 2001 et 2004 et une meilleure répartition territoriale.

- On peut aussi mentionner la fréquentation par les assistantes maternelles des ludothèques²⁷, ou les actions d'éveil culturel lecture ou musique, proposées à des groupes d'assistantes maternelles par des associations spécialisées (ACCES, Enfance et Musique).

- Enfin, se sont développées localement des associations d'assistantes maternelles, dont certaines sont fédérées au niveau national (UFNAFAAM) et proposent à leurs adhérentes, espace d'information, temps de formation, publications leur permettant une réflexion sur leurs pratiques professionnelles.

²⁷ Voir la recherche du GREC : « Ludothèque et assistantes maternelles. Une démarche de professionnalisation » 2000

- Les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants et les contrats expérimentaux entre les CAF et les départements, ont également vocation à étudier les moyens d'améliorer localement la qualité de ce mode d'accueil et à financer le cas échéant les actions y concourant.

- La garde à domicile

Aucun agrément ni aucune formation ne sont exigés pour ce mode d'accueil et les personnes qui l'assurent. La qualité de la garde à domicile est néanmoins en voie d'amélioration grâce, en particulier, à la politique de formation continue initiée par la branche professionnelle des salariés des particuliers employeurs (employées de maison, jusqu'en 1999) dont relèvent ces professions. Elles bénéficient depuis peu d'un droit à 40 heures de formation, qui peut leur permettre de suivre des modules de formation de quelques jours, ainsi que des formations qualifiantes de 300 et 400 heures (le certificat de qualification professionnelle). Entre 1999 et 2001, 450 personnes ont obtenu ce titre.

Certaines communes, CAF ou départements, se sont aussi engagés dans des actions de sélection, de formation et de qualification de ces professionnels (par exemple la ville de Rueil Malmaison, en région parisienne) ou d'élaboration de charte de qualité à l'intention des associations proposant ou servant d'intermédiaires pour l'emploi de ces personnes (CAF et conseil général des Hauts de Seine).

Enfin, la CNAF a étendu la mission des relais assistantes maternelles à la garde à domicile. Cet élargissement, prévu par la circulaire de la CNAF du 25 septembre 2001, vise aussi à contribuer à améliorer la qualité de ce mode d'accueil, en aidant à la rencontre de l'offre et de la demande, en accompagnant la négociation du contrat de travail, en donnant des occasions de rencontre et de sensibilisation à l'intérêt de la formation aux professionnels comme aux parents.

c) Des outils pour une approche globale de la qualité

Outre les coordinateurs petite enfance et les contrats enfance entre les CAF et les communes, et plus récemment, entre les CAF et les départements, on peut citer deux outils visant à améliorer globalement la qualité des modes d'accueil, qu'ils soient individuel ou collectif.

- Le protocole d'accord pour l'éveil culturel et artistique du jeune enfant du 15 juin 1989

En 1989, le ministère des affaires sociales et le ministère de la culture, associés à de nombreux autres partenaires institutionnels, signaient un protocole d'accord visant à inciter et aider les lieux d'accueil de la petite enfance à intégrer, à côté du sanitaire et de l'éducatif, une dimension culturelle. L'objectif était de développer des pratiques d'éveil culturel et artistiques susceptibles d'enrichir, de diversifier la palette des expressions émotives ainsi que les capacités nouvelles d'exploration du monde²⁸.

- Les commissions départementales d'accueil des jeunes enfants

Instituées par la loi 2002-2 du 2 janvier 2002, elles ont pour mission, d'après le décret du 3 mai 2002, d'étudier toute question relative aux politiques en faveur de la petite enfance dans le département et de proposer, dans le cadre des orientations nationales et locales, les mesures permettant de favoriser, notamment, « la qualité des différents modes d'accueil, ainsi que leur complémentarité et leur articulation, y compris de l'école maternelle et de l'accueil périscolaire, afin de favoriser l'équilibre des rythmes de vie des enfants et la cohérence éducative. »

B - Le contrôle et l'évaluation

a) Agrément, contrôle, fermeture

La mission d'agrément et de contrôle a été confiée aux services de protection maternelle et infantile. Ces missions sont donc dévolues aux conseils généraux, organes exécutifs des départements depuis les lois de décentralisation.

²⁸ voir Les bébés et la culture. Eveil culturel et lutte contre les exclusions. Coordination Olga Baudelot et Sylvie Rayna. Collection CRESAS n°14. Edition l'Harmattan 1999.

Elles comprennent une mission d'agrément préalable au début de l'activité de l'assistante maternelle ou d'un « équipement d'accueil collectif, subordonnée au respect de conditions définies par une réglementation nationale ; un contrôle régulier du fonctionnement ; un pouvoir de suspension et de retrait d'agrément (pour les assistantes maternelles) et d'injonction puis de fermeture temporaire ou définitive (ce dernier pouvoir relevant de la compétence du préfet) dans les situations où la santé physique ou mentale ou l'éducation des enfants est compromise ou menacé.²⁹

La protection maternelle et infantile a été mise en place à un niveau national en 1945, comme la sécurité sociale. La surveillance des modes d'accueil de jeunes enfants figure dans ses missions dès cette époque, ce qui participe de l'approche sanitaire et sociale des modes d'accueil en France, et n'a pas été remise en cause depuis.

Le service de PMI est à la frontière du sanitaire et du social et joue un rôle important de prévention. Il est constitué de médecins, notamment de pédiatres et de pédopsychiatres, de puéricultrices, de sages femmes, de psychologues mais aussi d'éducateurs de jeunes enfants.

La PMI a pour missions, d'après la loi de 1989, d'agrément, lors de leur création, puis de « suivre » pendant leur fonctionnement, les structures, sans que les objectifs, le contenu, et les modalités de ce suivi ne soient définis par des textes réglementaires³⁰. Il appartient à chaque conseil général, dans le cadre législatif (qui définit les missions) et réglementaire (qui précise les qualifications des professionnels pouvant intervenir dans le service, le ratio entre certaines catégories de professionnels - sages-femmes, puéricultrices - et le nombre de naissance dans le département) de définir sa politique, ses priorités, son organisation, ses modalités d'intervention. Il résulte de cette absence d'orientations sur les modalités d'agrément et de suivi des équipements d'accueil de la petite enfance et des assistantes maternelles et de cette autonomie des départements une grande diversité de moyens et d'approche selon les départements. Cependant, les conditions dans lesquelles les départements, en général et individuellement, assurent leur mission de PMI, ne font pas l'objet de contrôle ni d'évaluation de la part de l'État, faute d'avoir été prévus dans la loi.

La PMI n'a pour mission d'évaluer ni les structures, ni les professionnels, ni le développement des enfants qui y sont accueillis, ni de jouer un rôle pédagogique.

Cependant, la conception de ce contrôle, à l'instar de celui des établissements sociaux et médico-sociaux, s'est progressivement élargie pour recouvrir aujourd'hui plusieurs niveaux :

- un contrôle de conformité, aux normes prévues par les diverses réglementations (décret du 1^{er} août 2002 et arrêté du 26 décembre 2002, règlement de sécurité, règlement sanitaire hygiène alimentaire, vaccinations...), ainsi qu'au contenu de l'autorisation ou de la décision de création sur laquelle a porté l'avis du président du conseil général.

Ce contrôle passe par la vérification de l'existence et du contenu d'un certain nombre de documents que la structure doit mettre à disposition du médecin chargé de ce contrôle : organigramme, diplômes et autres justificatifs de qualification et d'expérience, certificats de vaccinations et extraits de casiers judiciaires pour l'ensemble du personnel, planning, récépissé de déclaration d'activité de restauration, registre de sécurité, registre de présence, attestation d'assurance...

- un contrôle au titre de la protection de l'enfance, afin de vérifier que « la santé physique mentale et l'éducation des enfants ne sont pas compromises ou menacées », selon les termes de l'article L. 2324-3 du code de la santé publique, et notamment l'absence de maltraitance insidieuse ou avérée ; les responsabilités à ce titre pourront conduire à des interventions en situation de crise ;

- un contrôle de qualité, fondée sur la mission et la responsabilité de la structure à l'égard des enfants accueillis, qui vise à s'assurer de la qualité de la prise en charge et à son adéquation aux personnes, voire à apprécier les effets positifs pour les enfants et leurs familles, du projet, des actions, de la prise en charge par la structure. Si ce contrôle est beaucoup plus complexe, il n'en est pas moins légitime et mérite une réflexion, l'élaboration d'outils et la formation des personnes qui en sont chargées.

Ce contrôle passe notamment par l'examen et l'analyse des documents produits par la structure, qu'ils soient obligatoires (projet d'établissement, règlement intérieur, bilan d'activités, protocoles médicaux, protocoles pour l'hygiène, la sécurité incendie, les urgences, la continuité de la fonction de

²⁹ Articles L. 2111-1, L. 2324-2 et L. 2324-3 du code de la santé publique, et articles L. 421-1 et L. 421-2 du code de l'action sociale et des familles

³⁰ à l'exception de l'article 18 du décret du 6 août 1992 qui prévoit que ce contrôle est exercé sur pièces et sur place.

direction...) ou non (livret d'accueil, charte de qualité, référentiels, tableaux de bord, projets individuels, cahiers de liaison, etc). Si les normes du décret et les autres réglementations applicables constituent un premier socle de référence, des outils tels que les tableaux de bords, permettant d'objectiver la qualité, restent à élaborer pour appréhender toute la dimension qualitative du fonctionnement des structures.

Pour tous les types de contrôle, des visites sur place, régulières, pour rencontrer les équipes, observer l'aménagement des locaux, l'organisation de la vie quotidienne, etc, sont indispensables.

Au-delà, certains services de PMI, soucieux de développer la qualité de l'accueil (y compris sur des secteurs peu réglementés comme les garderies périscolaires par exemple) envisagent leur rôle comme un accompagnement au long cours, destiné à apporter aux structures une aide dans leur questionnement sur la réalisation de leur mission et à les soutenir dans les évolutions pour « mieux traiter » les enfants et leurs parents. A cet égard, l'organisation de réunions d'information ou de réflexion, associant les personnels et gestionnaires de plusieurs structures d'accueil s'est révélée un moyen intéressant de développer la réflexion collective sur la qualité. Le service de PMI peut également favoriser la diffusion des bonnes méthodes et bonnes pratiques, la mutualisation des besoins de formation et des réponses susceptibles d'être apportées...

Des initiatives se sont multipliées : formation commune, échanges d'expériences, colloques...

Dans certains départements, une approche inter institutionnelle, voire un partenariat formalisé, avec d'une part les institutions chargées du respect des réglementations particulières (sécurité, hygiène) et d'autre part les institutions qui mettent en œuvre des politiques et financent les structures d'accueil (CAF, communes, etc), se sont mis en place. La confrontation des points de vue permettra d'accroître la pertinence des contrôles, en même temps que la lisibilité et la cohérence des interventions publiques pour les gestionnaires.

b) L'évaluation des effets des différents modes d'accueil sur le développement des jeunes enfants.

Présente dès l'origine des crèches, l'idée que les modes d'accueil collectif (crèches, haltes-garderies) peuvent jouer un rôle de prévention, et de compensation du milieu familial, favoriser le développement harmonieux de l'enfant, reste assez forte aujourd'hui, même si le public accueilli n'est plus, comme jusque dans les années 1960 principalement constitué des enfants issus de classes sociales modestes ou défavorisées.

Plusieurs programmes d'études ponctuels ont été menés principalement au début des années 1970 et à la fin des années 1990, sous l'égide de la CNAF pour évaluer et comparer l'impact du mode d'accueil de l'enfant (famille incluse) sur son développement.

S'il apparaît évident que le mode d'accueil a un impact sur le développement de l'enfant, il est en revanche difficile d'évaluer précisément les impacts liés au mode d'accueil lui-même, et les résultats des travaux suggèrent plutôt d'évaluer quels types d'accueil exercent quelle influence sur quel enfant vivant dans quelles circonstances familiales. Au-delà du mode d'accueil, sa qualité, sa durée de fréquentation, les besoins de l'enfant et les souhaits et contraintes des parents jouent un rôle important dans cet impact. Globalement, la plupart des recherches montrent qu'au plan macro statistiques, il n'y a pas d'effet significatif majeur de l'impact d'un mode d'accueil et les résultats sont parfois, en fonction de la méthodologie adoptée, contradictoires. Cependant, les résultats montrent des différences d'impact de la fréquentation de tel ou tel mode d'accueil suivant les domaines de développement (langage, psychomotricité, compétences sociales, etc).³¹

II-3. L'articulation et la coordination entre les différents modes d'accueil

II-3-1 - Le passage d'un mode d'accueil à l'autre ; le cas des enfants de moins de trois ans

³¹ Voir L'accueil des jeunes enfants en France. Etat des lieux et pistes d'amélioration. F Leprince. Rapport pour le Haut Conseil de la population et de la famille. 2003. Pages 37 à 42.

A - L'entrée à l'école maternelle

Dans la vie d'un enfant et pour sa famille, l'accès à l'école maternelle constitue une rupture, soit que ce soit la première occasion d'accéder à un mode d'accueil collectif, soit qu'il s'agisse du passage d'un milieu bien connu et sécurisant (peu d'enfants, nombreux adultes) où l'enfant se trouvait parmi les « grands », à un milieu neuf, plus vaste, plus peuplé et moins encadré, où il va se retrouver parmi les « petits ».

L'entrée à l'école maternelle est dans la majorité des cas aujourd'hui préparée : les parents sont reçus antérieurement à la rentrée, des visites sont prévues avec l'enfant et parfois un accueil sur des temps brefs dès le mois de juin précédant la rentrée scolaire. L'emploi du temps des écoles maternelles est parfois aménagé pour que cet accueil soit réalisé à la rentrée de manière progressive.

Pour les enfants fréquentant des structures d'accueil collectif (crèches, haltes-garderies), des visites mutuelles sont parfois organisées pour préparer ce passage (visites de l'école, activités communes, etc.) ou l'adoucir (retour de l'école vers la crèche pour certains temps de vie ou d'activités).

Au-delà de ces aménagements qualitatifs qui sont le fait de personnes de bonne volonté, des organisations concertées se mettent parfois en place à l'initiative du maire de la commune et de l'inspecteur de la circonscription de l'éducation nationale pour l'ensemble des écoles de la commune ou du secteur (zone d'éducation prioritaire par exemple) concerné par le projet.

Ainsi a-t-on pu créer des classes-passerelles afin de faciliter l'adaptation des enfants à l'école. Ces expériences ont été développées, notamment dans certains quartiers défavorisés, dans l'intention de créer les conditions d'une première socialisation, de favoriser une séparation progressive avec la famille et de soutenir les parents dans l'exercice de la fonction parentale.

La dénomination ne doit pas conduire à se représenter le dispositif comme des classes au sens traditionnel du terme. Il s'agit plutôt d' « actions passerelles » prenant essentiellement trois formes³² :

- des classes passerelles au sein même de l'école sous la responsabilité d'un instituteur, en collaboration avec un professionnel de la petite enfance (éducateur de jeunes enfants) et avec des modalités de fonctionnement spécifiques à ce très jeune public (petits groupes, etc),
- des lieux spécifiques proches de haltes-garderies, des jardins d'enfants ou des jardins maternels,
- une coopération continue entre les écoles et les lieux d'accueil des jeunes enfants (crèches ou haltes-garderies), formalisée dans les projets de chaque établissement.

La création de ce type de dispositif est décidée sur le plan local, la signature d'une convention entre l'inspection académique et la commune étant l'aboutissement d'une concertation entre tous les partenaires concernés.

B - L'accueil des enfants de moins de trois ans

C'est sans doute aujourd'hui à leur sujet que les débats les plus vifs existent au sujet de l'école maternelle. Depuis quelques années, il existe une forte demande sociale de prise en charge de ces très jeunes enfants qui se dirige vers l'école pour une raison principale : le caractère moins onéreux pour les familles de cette formule, même s'il leur faut trouver une solution de garde complémentaire (soirées et mercredis notamment). Deux autres motifs doivent être pris en compte : nombre de familles favorisées espèrent ainsi faire « gagner » une année à leur enfant dans leur cursus scolaire ; quant aux familles plus défavorisées qui ont une demande d'école, elles y voient une possibilité de compensation et une chance pour leurs enfants d'aborder en meilleure situation la « compétition scolaire » qui commence dès le cours préparatoire.

L'école maternelle, sauf à se renier en tant qu'école, c'est-à-dire lieu collectif voué aux apprentissages, n'est pas la solution adéquate pour un certain nombre d'enfants de moins de trois ans compte tenu de leur niveau de développement ; des psychologues soulignent même les effets nocifs à long terme d'une prise en charge trop collective qui ne peut respecter ni les besoins physiques des tout-petits dans des locaux souvent trop exigus pour le nombre d'enfants, ni les besoins affectifs et langagiers compte tenu du taux d'encadrement qui rend impossibles des relations personnalisées en quantité suffisante.

³² Un rapport conjoint des inspections générales de l'éducation nationale et des affaires sociales a dressé en 2000 un bilan de ces expériences.

La réponse à la demande d'accueil collectif gratuit doit-elle consister à offrir toujours davantage d'école ? La réponse par l'école prévue par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 pour les enfants des secteurs défavorisés doit-elle être étendue ? Est-ce la meilleure réponse dans l'intérêt de ces jeunes enfants et eu égard aux autres besoins du système éducatif (utilisation des emplois publics) compte tenu des données de la recherche ? Le débat est sans doute loin d'être clos.

Néanmoins, dans des secteurs défavorisés, des initiatives ont été prises pour faire de cet accueil scolaire précoce une réussite, au prix d'efforts en matière de formation, coordination, temps partagé concerté, etc. Le document donné ci-après constitue un exemple de ce à quoi peut aboutir le travail concerté entre un maire d'une ville moyenne et un inspecteur d'académie.

Exemple : un document contractuel signé par un maire et un inspecteur d'académie
Charte d'accueil

L'éducation nationale

1. S'engage à accueillir les enfants de moins de trois ans dans les effectifs globaux des écoles maternelles impliquées dans le projet de scolarisation des moins de trois ans.

Les écoles

2. S'engagent à accueillir les enfants de moins de trois ans en respectant les critères d'accueil définis par la commission petite enfance et le projet mis en place.

3. S'engagent à travailler en équipes volontaires et solidaires (enseignants (y compris mission ZEP – RASED) ; aides-éducateurs (emplois-jeunes) ; ATSEM) autour de la scolarisation des moins de trois ans et des actions du projet (pré-rentrée, rentrée, ...).

4. S'engagent à travailler en partenariat avec : la mairie ; les crèches ; les services de la PMI ; la caisse d'allocations familiales ; les associations ; les associations de parents d'élèves en mettant en place des réseaux locaux.

5. S'engagent à élaborer des outils de communication, d'information et à organiser leur diffusion auprès de tous les partenaires.

6. S'engagent à établir un suivi et une évaluation des actions conduites.

La ville de S.

7. S'engage à participer au développement quantitatif et qualitatif de la scolarisation des enfants de moins de trois ans.

8. S'engage à travailler en partenariat avec l'Education nationale et la caisse d'allocations familiales autour des actions et des projets liés à la scolarisation des enfants de moins de trois ans.

9. S'engage à contribuer à l'information de la population sur les possibilités et les modalités de scolarisation des enfants de moins de trois ans.

10. S'engage à favoriser progressivement la scolarisation des moins de trois ans :

- en développant une politique de formation des Agents Territoriaux Spécialisés des Ecoles Maternelles (ATSEM),
- en incitant les collaborations entre les crèches, les centres de loisirs et les écoles,
- en améliorant les conditions de prise en charge des enfants dans les restaurants scolaires,
- en dotant les écoles de matériel et de mobiliers adaptés à l'âge des enfants,
- en procédant à des dispositions financières permettant aux familles dont les enfants sont inscrits en crèches familiales de ne s'acquitter que d'un forfait de 12 jours par mois,
- en favorisant les adaptations progressives des enfants à l'école maternelle.

11. S'engage à convoquer régulièrement la commission petite enfance.

12. S'engage à évaluer les dispositifs qui sont mis en œuvre et notamment la scolarisation à temps partagé.

II-3-2 - La continuité entre le temps scolaire et le temps péri et extra scolaire

A - De la juxtaposition à la volonté de coordination des temps de vie de l'enfant

Longtemps les différents acteurs de la petite enfance ont pensé leur rôle dans une totale autonomie, n'envisageant guère de partenariat, se posant même parfois en opposition les uns par rapport aux autres. Le bilan critique de ce fonctionnement a permis une prise de conscience de la nécessité et de l'intérêt d'une concertation et d'une coordination de leur action.

Dans les faits, de nombreux enfants enchaînent, dans une même journée, la fréquentation de multiples modes d'accueil collectifs : garderie, école, restaurant scolaire, centre de loisir sans hébergement. Ils sont par ailleurs de plus en plus nombreux à fréquenter ces structures le mercredi et durant les congés scolaires, l'alternance entre les différents temps d'accueil se faisant alors par journée.

Si une première étape d'un rapprochement nécessaire a été assurée, sur le plan des principes, par l'appui de toutes ces structures sur un projet pédagogique avec des objectifs éducatifs proches, on sait également que cette évolution, généralement souhaitée, a du mal à se concrétiser.

Depuis 1998, reflétant la volonté conjointe des quatre ministères alors chargés de l'éducation nationale, de la culture et de la communication, de la jeunesse et des sports et de la ville, un contrat unique, le contrat éducatif local (CEL), a vocation à intégrer les dispositifs existants en matière d'aménagements des temps de l'enfant (circulaires n°98-144 du 9 juillet 1998 et n°2000-208 du 22 novembre 2000). Pour être efficace, cette contractualisation doit passer par la mise en œuvre d'un projet éducatif local qui doit prendre en compte l'enfant dans sa globalité, ses besoins, ses souhaits, et dans son environnement, son quartier, sa ville. Il doit donc être élaboré à partir d'un diagnostic précis et d'une analyse fine des besoins, mettant l'accent sur les manques mais aussi sur les ressources disponibles.

Le CEL fixe l'organisation des activités péri et extrascolaires, en relation avec les projets d'école. La qualité des actions menées doit contribuer à la réduction des inégalités d'accès des enfants aux savoirs, à la culture et aux sports. Les zones urbaines et rurales sensibles sont de ce fait prioritaires. Le CEL propose une articulation entre les différents temps, en précise la complémentarité et l'interaction, mais aussi les spécificités dans le respect des rythmes de vie et des besoins des enfants.

B - La rareté du projet global *Petite enfance*

Reste posé, pour une ville, un quartier ou une zone rurale, un canton, la question de la mise en œuvre d'un projet global *Petite enfance*. Il est encore assez rare de voir s'associer, dans une réflexion commune, les structures de la petite enfance et l'école maternelle d'un même secteur. Au mieux, on trouve parfois le projet de l'école et un projet concernant les structures non scolaires. Le plus souvent, on reste sur des fonctionnements institutionnels isolés, laissant la coordination se faire au gré des rencontres et des affinités personnelles.

On comprend alors tout l'intérêt qu'il y a de disposer d'un pilotage mieux identifié. Si pour l'école maternelle ce rôle est le plus souvent assuré par l'inspecteur de la circonscription, il faudrait sans doute rappeler son intérêt et sa nécessité et aller vers une officialisation effective. Pour les autres dispositifs, on reste le plus souvent dans une démarche propre à chaque structure, à chaque administration.

Certaines villes se sont toutefois engagées dans une démarche originale en créant des « coordinateurs de la petite enfance », interlocuteurs qui ont pu se situer à l'interface entre l'école et ses partenaires de la petite enfance. Cette fonction est particulièrement complexe et difficile à remplir, comme toute fonction de coordination. Elle l'est d'autant plus qu'elle s'adresse à des institutions qui se sont souvent ignorées, parfois même opposées. Elle reste cependant tout à fait accessible pour peu que l'on dépasse les a priori, que l'on comprenne que les objectifs sont convergents, que les compétences et les engagements sont partagés.

Les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants, qui réunissent les principaux acteurs de la politique de la petite enfance dans le département, et notamment des représentants des

ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et sports, pourraient, avec la volonté des institutions, et conformément aux missions qui leur sont données d'« *étudier toute question relative aux politiques en faveur de la petite enfance ...et de proposer les mesures permettant de favoriser la cohérence des politiques et actions en faveur es jeunes enfants dans le département , et... la qualité des différents modes d'accueil, ainsi que leur complémentarité et leur articulation, y compris l'école maternelle et l'accueil périscolaire, afin de favoriser l'équilibre des rythmes de vie des enfants et la cohérence éducative* », donner une nouvelle impulsion et les outils nécessaires aux acteurs de terrain pour avancer dans cette démarche.

III- CONCILIATION VIE FAMILIALE / VIE PROFESSIONNELLE

La question de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ou encore de l'équilibre entre les responsabilités professionnelles et les responsabilités familiales recouvre deux types de souci et d'intérêt bien distincts : celui des enfants, évidemment, qui devrait être au coeur des arrangements temporels des parents et des organisations de travail, mais aussi celui des femmes, mères de famille, qui restent encore, en France, les principales actrices de la conciliation et pour lesquelles il faut parvenir à conjuguer temps du travail, égalité professionnelle et temps parental. Dans un sens élargi, l'équilibre entre les responsabilités professionnelles et familiales peut s'entendre comme la capacité pour les parents à répartir leurs investissements professionnels et familiaux de façon différenciée, sur l'ensemble du cycle de vie. La notion peut donc recouvrir des situations où l'un des deux parents s'arrêterait de travailler temporairement pour élever son enfant. Néanmoins, le terme s'emploie semble-t-il plus communément aujourd'hui pour désigner des dispositifs permettant aux deux parents de mener de front, simultanément, leurs activités professionnelles et familiales, notamment en raison des pertes de compétences et du risque d'aggravation des inégalités entre hommes et femmes engendrés par l'arrêt d'activité.

C'est en ce dernier sens que nous avons donc utilisé ici la notion de conciliation. Si les dispositifs et les politiques publiques mis en œuvre depuis une vingtaine d'années en France ont permis d'accompagner la très forte croissance des taux d'activité féminins (de 41% en 1962, le taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans passe à 80% en 2001), ce modèle commence néanmoins à poser problème : avoir des jeunes enfants lorsque l'on est un couple bi-actif, notamment lorsque les deux membres du couple travaillent à temps plein est ressenti comme de plus en plus difficile, particulièrement par les femmes. Un certain nombre d'entre elles, notamment employées ou ouvrières, sont amenées à renoncer temporairement à l'activité au moment de l'arrivée d'un enfant, considérant que « ça ne vaut pas le coup financièrement de continuer à travailler » et que « c'est trop difficile de travailler à deux quand on a de jeunes enfants », même si plus de la moitié d'entre elles auraient aimé continuer à travailler. Un autre type d'adaptation est le travail à temps partiel, encore essentiellement réalisé par les femmes et qui semble le seul moyen, pour elles, de continuer à travailler tout en consacrant un minimum de temps à leurs enfants. Mais cette solution, essentiellement féminine, nourrit les inégalités professionnelles (notamment en termes de salaire et de responsabilités) entre hommes et femmes. Comme l'indiquait l'OCDE dans son rapport sur les Perspectives de l'emploi 2002, dans le chapitre consacré aux femmes, la mise en place de politiques de conciliation respectueuses de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes et des besoins de l'enfant, est, plus que jamais, une priorité.

III-1 - Le système français d'accueil du jeune enfant s'est relativement adapté à la montée des taux d'activité féminins

III-1-1 – Le contexte français dans le panorama européen

A – La reprise des naissances depuis 1998 engendre un accroissement de la demande d'accueil des jeunes enfants

En 2000, la France est avec l'Irlande le pays européen où l'indicateur conjoncturel de fécondité est le plus élevé : 1,89 contre 1,57 dans l'Europe des quinze (Eurostat). Hors Union Européenne, cependant, la fécondité norvégienne reste supérieure à la fécondité française. La France se situe parmi le groupe des cinq pays qui enregistrent un taux de fécondité (indice conjoncturel) supérieur à 1,7 enfant par femme, avec l'Irlande, le Royaume Uni, le Danemark et la Finlande (Büttner, Letablier, Pennec, 2002).

Le flux des naissances est particulièrement important depuis 1995 et surtout 1998. En 1999, l'indicateur conjoncturel de fécondité a retrouvé le niveau qu'il avait en 1991 (1,77). La reprise de la natalité observée en 1998 en France se confirme au cours des années suivantes. En 1999, le nombre des naissances retrouve son niveau de 1992. Les résultats provisoires pour l'année 2001 font état de 774500 naissances pour la seule France métropolitaine, soit 2 % de plus que dix ans plus tôt.

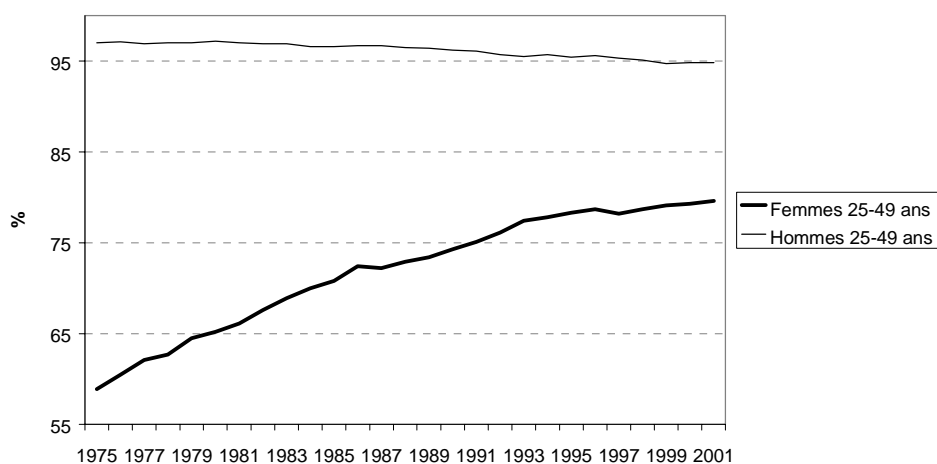
L'âge moyen des mères à la première naissance s'est accru au cours des dernières décennies : de 25 ans en 1980, il est passé à 29,4 ans en 2000. Les naissances interviennent donc désormais à un

moment déterminant dans la carrière professionnelle des femmes actives. Le décalage du calendrier des naissances entraîne donc une demande accrue d'accueil pour les jeunes enfants.

B – Il en va de même de la montée du taux d'activité des femmes, de la bi-activité au sein des couples et de la monoparentalité active

Aujourd'hui, le taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans est inférieur en moyenne de 15 points à celui des hommes (enquête Emploi, mars 2001). Pour autant, entre 1975 et 2001, il est passé de 58,9 à 79,6 %. Ce mouvement est d'autant plus remarquable qu'il coïncide avec un léger recul du taux d'activité des hommes de la même tranche d'âges (Insee, 2002).

Graphique : Evolution des taux d'activité des hommes et des femmes de 25-49 ans, 1975-2001



Source : Insee, Enquêtes emploi

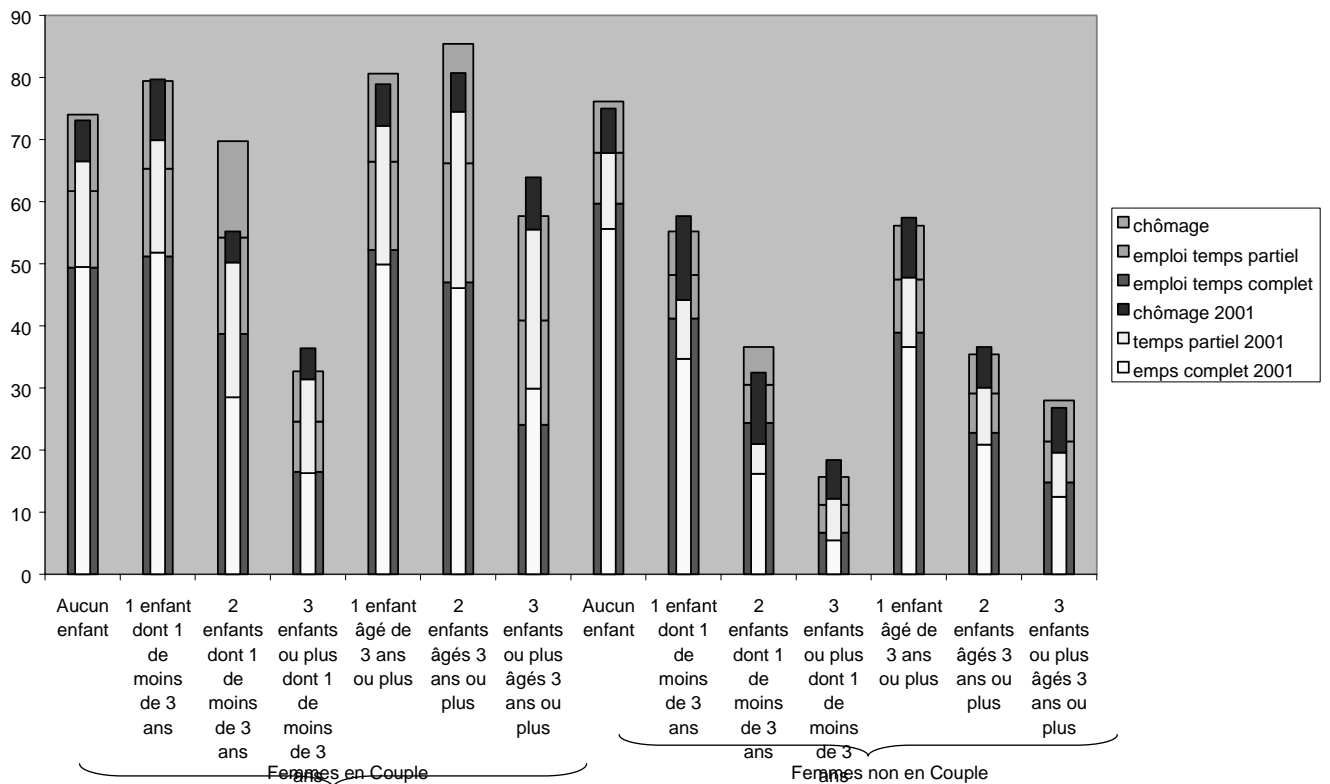
L'accroissement des taux d'activité féminins est globalement vérifié pour toutes les configurations familiales, sauf pour les mères de famille d'au moins deux enfants, dont un a moins de trois ans. Pour ces dernières l'instauration de l'Allocation Parentale d'Education au troisième enfant en 1985 puis l'extension de son bénéfice au deuxième enfant en 1994 a entraîné une chute des taux d'activité. En 2001, 80% des femmes vivant en couples et mères d'un ou deux enfants sont actives, soit 7 points de plus qu'en 1990. Mais tandis que, avec deux enfants de plus de trois ans, les femmes en couple ont vu leur taux d'activité passer de 73 à 81%, celles dont au moins un des deux enfants a moins de trois ans l'ont vu baisser de 63 à 55%. Les taux d'activité féminins restent donc conditionnés par la présence et l'âge des enfants : « le taux d'activité féminin est plus faible parmi les femmes qui vivent en couple avec des enfants alors que le taux d'activité des hommes est le même quelle que soit la situation familiale »³³. Notamment, alors même que le modèle de la femme au foyer semble en train de disparaître³⁴, « la proportion de femmes inactives avec enfant(s) est bien supérieure à celle des hommes inactifs avec enfant(s) : en moyenne 15% contre 1,4% »³⁵.

³³ Articuler vie familiale et vie professionnelle en France : un choix complexe, Anne Flipo, Arnaud Régnier-Loilier, Données sociales 2002-2003

³⁴ Insee première, n° 403, septembre 1995

³⁵ idem

Graphique : Evolution des taux d'emploi et d'activité, 1990-2001



Source : Insee, Enquêtes emploi

La montée de l'activité féminine a entraîné un accroissement du nombre de couples bi-actifs et de familles monoparentales actives. La majorité des enfants de moins de six ans ont leurs deux parents, ou leur parent seul, qui travaillent (Avenel, 2001). La France est aussi le pays de l'UE où l'activité des parents isolés est la plus fréquente : en 1996, 76 % des parents isolés sont actifs contre 59% en moyenne dans les pays de l'Union européenne. Par ailleurs, 88 % d'entre eux ont un emploi à temps plein (UE 78%) (Chambaz, 2000).

III-1-2 – Une offre de modes d'accueil plus importante, plus accessible et qui s'adapte progressivement

Pendant ses premières semaines, l'enfant est généralement gardé par sa mère qui bénéficie d'un congé de maternité rémunéré d'au moins 10 semaines (cf. tableau ci-après).

Tableau : La 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

Source : Rapport du groupe de travail "Prestation d'accueil du jeune enfant"

Ce congé peut être allongé pour des raisons médicales. En particulier, deux semaines supplémentaires peuvent être prises après la naissance, en cas de « grossesse pathologique ». Ce prolongement est assez fréquent. Selon une enquête de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), en 2001 environ autant de femmes ont bénéficié d'un congé de 18 semaines que d'un congé de 16 semaines.

Depuis janvier 2002, la participation du père est également favorisée par le congé de paternité, d'une durée de onze jours de congés (au-delà des trois jours qui existaient déjà) payés 100% du salaire dans la limite du plafond de la sécurité sociale (2432 euros par mois). Les premières évaluations estiment à environ 53 000 le nombre de pères ayant bénéficié du congé de paternité au cours du premier trimestre 2002.

Le problème de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale surgit donc à l'issue du congé de maternité.

A - Une offre de modes d'accueil plus abondante

Depuis une vingtaine d'années, l'offre de modes d'accueil pour les jeunes enfants s'est développée. De la fin du congé de maternité (mais parfois avant) aux trois ans de l'enfant, de multiples dispositifs d'accueil sont proposés, collectifs ou individuels :

En ce qui concerne l'accueil collectif (crèches et haltes garderies), 3900 places de crèches et 2300 places en haltes-garderies ont été créées en moyenne tous les ans, au cours des quinze dernières années, en réponse aux besoins croissants (DREES, 2002).

Depuis 1980, les aides au fonctionnement des crèches (prestations de service) de la CNAF ont régulièrement été revalorisées. Par ailleurs, des dispositifs contractuels ont été mis en place afin d'inciter les communes et les associations à créer de nouvelles structures. Ce sont d'abord les « contrats-crèches », créés en 1983 pour inciter au développement de places de crèche, auxquels succèdent les contrats enfance en 1988, par lesquels les caisses d'allocations familiales vont encourager les communes à développer leurs équipements d'accueil des jeunes enfants et plus largement définir une politique globale de l'accueil des jeunes enfants sur leur territoire.

Enfin, des aides à l'investissement ont été mises en place en 1994 et surtout en 2000, avec la création d'un Fonds d'investissement exceptionnel en faveur de l'accueil de la petite enfance (FIPE) et des modes d'accueil collectif, afin de permettre l'accueil de 30 à 40 000 enfants supplémentaires. Ce fonds a été reconduit en 2001. Le bilan fin 2002 faisait état de près de 1600 projets financés, correspondant à 34 500 places d'accueil, dont 19 500 places nouvelles, principalement de multi-accueil, de crèche collective, de halte-garderie et de crèche familiale. 1/4 seulement des projets ont déjà commencé à fonctionner, la réalisation des autres devant s'étaler d'ici à 2005.

Entre 1992 et 2001, les dépenses d'action sociale de la CNAF dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants, qui portent principalement sur les crèches, sont passées de 412 M€ à 982 M€, soit plus d'un doublement en 10 ans.

En ce qui concerne l'accueil individuel :

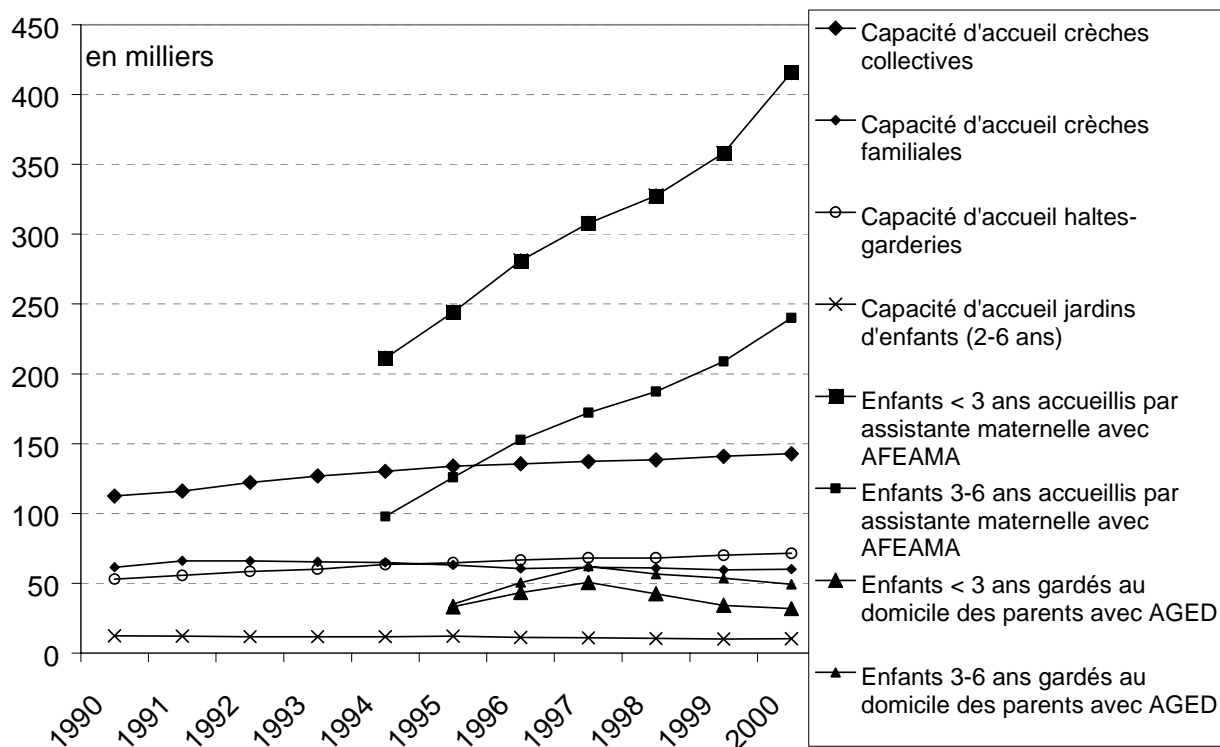
Le recours à des assistantes maternelles agréées, indépendantes ou rattachées à une crèche familiale, s'est fortement développé, grâce à l'introduction (1977) puis à la réforme (1992) d'un statut rendant le métier plus attractif, et à la mise en place d'aides à l'emploi régulièrement revalorisées (Aide à la Famille pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle Agréée ou AFEAMA). Les effectifs des assistantes maternelles ont crû de 232 000 à 340 000 entre fin 1994 et fin 2001. Sur la même période, le nombre d'enfants accueillis est passé de 309 000 (dont 211 000 de moins de trois ans) à 709 000 (dont 450 000 de moins de trois ans).

Le recours aux employées familiales auprès d'enfants s'est également développé, mais reste marginal. Fin 1994, 24 700 familles³⁶ étaient concernées. En 1995, ce mode d'accueil concernait 46 400 familles et 68 300 enfants dont 33200 de moins de trois ans. La diffusion de ce mode d'accueil a été rapide jusqu'en 1997 (environ 82 000 familles et 113 000 enfants concernés), date à partir de laquelle un recul s'amorce suite aux réductions des aides financières. En décembre 2001, environ

³⁶ et un nombre d'enfants vraisemblablement supérieur, mais inconnu, l'AGED s'arrêtant aux trois ans de l'enfant avant la réforme de 1994 à effet en 1995.

57 000 familles utilisaient ce mode de garde pour près de 30 000 enfants de moins de trois ans et 45 000 enfants de trois à six ans (Cf. graphique ci-dessous).

Graphique : Le développement des différents modes d'accueil, 1990-2000



Sources : DREES et CNAF

Note : données assistantes maternelles et employées familiales auprès d'enfants non disponibles avant 1994 et 1995.

B – Une offre d'accueil financièrement plus accessible

L'école publique est gratuite dès la maternelle. Bien que facultative, elle est sollicitée par la quasi totalité des familles comprenant des enfants âgés de 3 à 6 ans. Pour les enfants non scolarisés, ou pour les enfants scolarisés de moins de six ans, des aides financières sont accordées aux familles en fonction du mode d'accueil auquel elles ont recours.

Les coûts restant à la charge des familles varient en fonction du mode d'accueil lui-même et de leur revenu.

Pour les crèches collectives et familiales, la CNAF, dans le cadre de ses financements, a promu une tarification pour les familles favorisant l'égalité d'accès, sans les subordonner toutefois à ce principe. Néanmoins, les contraintes financières des structures et la pénurie de places constituaient toujours des freins à une réelle égalité d'accès pour les familles. Au-delà du principe posé par la loi en 1998 (voir infra), la CNAF a opéré en 1999 une réforme fondamentale de ses financements permettant d'améliorer considérablement les conditions d'accessibilité de toutes les familles. La prestation de service, jusque là forfaitaire (30 % d'un prix plafond représentatif d'un prix de revient par jour et par enfant) devient modulée en fonction des recettes issues de la participation des familles, elles-mêmes fonction d'un barème dont l'application devient une obligation pour les gestionnaires. Ce barème prévoit que la participation des familles revient à environ 12% du revenu pour les familles avec un enfant, à 10% pour les familles avec 2 enfants et à 7,5% pour les familles avec trois enfants.

Pour les familles utilisant les services d'une assistante maternelle agréée (hors crèche familiale), l'AFEAMA (Aide à la Famille pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle Agréée) assure la prise en charge des cotisations sociales patronales et salariales. Un complément d'AFEAMA est également

versé aux familles, son niveau dépendant de l'âge des enfants gardés (moins de trois ans ou de trois à six ans) et, depuis 2000, des ressources de la famille. L'ensemble de la prestation AFEAMA et complément d'AFEAMA permet de réduire le coût de la garde des enfants. En 2000, les dépenses d'AFEAMA se sont élevées à 11 milliards de francs pour 520 000 familles bénéficiaires (CNAF).

Une partie des cotisations sociales des gardes d'enfants à domicile est également prise en charge par l'AGED (Allocation de Garde d'Enfant à Domicile). La part prise en charge dépend là aussi du niveau de ressources de la famille et de l'âge des enfants.

Par ailleurs, des dispositifs fiscaux permettent de réduire encore le coût de ces modes d'accueil. Une réduction fiscale importante est octroyée pour l'emploi de personnel de services aux particuliers, dont les gardes d'enfant. Une réduction est également accordée pour la garde d'enfants de moins de 7 ans à l'extérieur du domicile des parents.

Enfin, d'autres aides peuvent bénéficier localement aux familles faisant garder leurs enfants. Certaines entreprises prennent en charge partiellement les coûts de garde. L'aide sociale locale vient enfin compléter les dispositifs légaux.

C – L'adaptation des modes d'accueil aux besoins de la famille : horaires et multi-recours aux différents modes d'accueil

a) Des horaires d'accueil variables pour chacun de ces modes de garde

Les crèches collectives sont en moyenne ouvertes 234,8 jours par an à raison de 11,2 heures par jour. Mais 25% sont ouvertes plus de 12 heures par jour, tandis que 15% ne le sont que moins de 10 heures par jour (cf. tableau ci-dessous). Selon les données disponibles, entre 1997 et 1999, le nombre d'heures d'ouverture quotidienne des crèches collectives aurait eu tendance à s'homogénéiser, la proportion de structures accueillant les enfants moins de 10 heures, mais aussi celle de structures les recevant plus de 11 heures par jour ayant diminué.

Tableau : Répartition des crèches collectives selon le nombre d'heures d'ouverture par jour

Nombre d'heures d'ouverture par jour	< 8 h	8 à 9	9 à 10	10 à 11	11 à 12	12 à 13	> 13
1997	2,36	8,67	2,42	9,62	48,44	23,14	5,35
1999	2,2	8,9	3	13,9	47,5	20,5	4,2

Source : fichier des équipements sociaux, résultats 1997 et 1999. CNAF mars 2000 et décembre 2002

- Les crèches familiales proposent un accueil en moyenne de 251,1 jours/an.

Les assistantes maternelles employées directement par les familles ont des horaires très variables, de même que les employées familiales au domicile des parents.

L'école maternelle accueille les enfants 26 heures par semaine, réparties sur 9 demi-journées, hors périodes de vacances.

Les centres de loisirs sont ouverts 100 jours par an en moyenne.

b) Le choix du mode de garde dépend de ce fait des horaires de travail

Le choix du mode de garde payant principal est de ce fait fortement lié au temps de travail des parents, et en particulier de la mère. « *Le recours à la garde à domicile est ainsi privilégié par les femmes travaillant au moins 39 heures par semaine tandis que celles qui ont des horaires de travail plus réduits ont une propension plus forte à utiliser les gardes collectives. Pour ces dernières, les haltes-garderies présentent l'avantage d'autoriser un recours à un service pour un nombre d'heures restreint* » (Flipo, Sédillot, 2001)

L'enquête « Emploi du temps » de l'INSEE confirme ce dernier point : si plus de 85% des ménages, où vit au moins un enfant non scolarisé dont la mère est active occupée, ont recours à une aide

extérieure pour la garde de leur(s) jeune(s) enfant(s) (67% utilisant un ou plusieurs services payants) , le recours à la garde rémunérée est plus fréquent lorsque la mère travaille plus longtemps, et a fortiori est cadre et a donc de longs horaires de travail. La durée hebdomadaire de travail des actives dont les jeunes enfants sont tous scolarisés et qui ont recours aux services de garde payants est plus élevée que la durée du travail de celles qui ont recours à un autre mode de garde (36 heures contre 33 heures pour les autres). Les trois quarts d'entre elles travaillent au moins 30h par semaine alors que moins des deux tiers des autres actives sont dans ce cas. D'une manière générale, la probabilité d'utiliser un ou plusieurs services de garde payants est plus élevée lorsque la mère a des horaires de travail qui ne lui permettent pas toujours de s'occuper de son (ses) jeune(s) enfant(s) le soir. ³⁷

c) L'importance du multi-recours

Le recours à plusieurs modes de garde, utilisés de manière complémentaire, est fréquent. Le recours à des modes de garde multiples a d'ailleurs fortement progressé : en 1996, 72 % des ménages avaient recours à un mode de garde unique, ils ne sont plus que 63 % en 1999.

D'après les résultats (provisoire) de l'enquête DREES-CNAF-CERC sur les modes de garde, 7 % des enfants de moins de trois ans cumulent un accueil par une assistante maternelle ou en crèche et un accueil « informel ». S'agissant des enfants de trois à six ans, plus de la moitié, quoique scolarisés, ont également recours à un mode de garde, formel ou informel. Au total, 14 % des enfants de moins de trois ans et 62% des enfants de trois à six ans sont accueillis au moins de deux façons différentes au cours de la semaine, soit du lundi au vendredi.

Pour un quart des enfants accueillis dans des **structures collectives**, les parents bénéficient aussi d'une prestation individuelle d'accueil traduisant le recours à l'un des trois modes décrits ci-dessus. Au total, 30 % des parents utilisant les services d'une crèche ont recours à plusieurs types d'accueil (CNAF, 2002). Et 14 % des ménages avec au moins un enfant non scolarisé ont recours à plusieurs modes d'accueil payants (Guillot, 2002).

Par ailleurs, **en dehors des heures scolaires**, les enfants peuvent aussi être accueillis dans des garderies, des centres de loisirs. Les modes d'accueil individuel comme compléments à l'école maternelle restent aussi importants. Parmi les 2,2 millions d'enfants âgés de trois à six ans et scolarisés, environ 1,7 million utilisent également un autre mode d'accueil, les besoins étant sans doute supérieurs (rapport du groupe de travail "Prestation d'accueil du jeune enfant"). 280 700 enfants fréquentent régulièrement un centre de loisirs sans hébergement, que ce soit le mercredi ou après la classe, 259 100 sont gardés par une assistante maternelle, 43 200 sont gardés au domicile de leurs parents par une employée familiale. Les 1,1 million restant sont accueillis par leurs propres parents après la classe.

Les divers modes de garde se « cumulent » de plus avec le travail à temps partiel. Selon l'enquête Modes d'accueil et de garde des jeunes enfants de la DREES de 2002, 62 % des enfants de moins de trois ans et 55 % des enfants de trois à six ans ne bénéficient d'aucun mode de garde le mercredi, soit une proportion plus importante que les autres jours, et sont donc probablement gardés par un de leurs parents ce jour-là.

d) Le temps passé dans chacun des modes de garde

L'analyse des temps moyens pendant lesquels les enfants sont gardés, pour chaque mode d'accueil, montre bien que tous ne répondent pas aux mêmes besoins à chaque âge (cf. tableau ci-après). Pour les moins de trois ans, la crèche et l'assistante maternelle, de même que la garde à domicile, fournissent un accueil long, tandis que l'école maternelle est fréquentée en moyenne à mi-temps et que les autres modes de garde, formels ou non, sont plutôt courts. La dispersion des temps passés en modes de garde informels est grande : 25 % des enfants de moins de 3 ans y passent moins de 5 heures par semaine, et 25 % plus de 27 heures 30. Pour certaines familles, il s'agit en effet d'un mode de garde principal, et pour d'autres d'un accueil complémentaire.

³⁷ Olivier Guillot (2002), « Une analyse du recours aux services de garde d'enfants », in *Economie et Statistique*, Temps sociaux et temps professionnels au travers des enquêtes emploi du temps, n° 352-353.

Tableau : Nombre d'heures hebdomadaires passées dans chaque mode d'accueil, du lundi au vendredi

	Enfants de moins de trois ans		Enfants de trois à six ans	
	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane
Assistante maternelle	31 h 00	32 h 00	15 h 15	11 h 20
Crèche	33 h 10	36 h 15	ns	ns
Garde à domicile	ns	ns	ns	ns
Autres modes de garde formels	7 h 10	6 h 00	5 h 50	3 h 45
Ecole maternelle	16 h 35	12 h 40	25 h 50	26 h 00
Modes de garde divers informels	18 h 30	12 h 00	10 h 55	7 h 00

Source : enquête DREES-CNAF-CERC sur les modes de garde, juin 2002. Premiers résultats. Etudes et résultats n°235 DREES

Champ : enfants âgés de quatre mois à moins de six ans au 1^{er} juin 2002.

Note : les âges considérés sont les âges exacts à la date de l'enquête.

Pour les trois-six ans, en revanche, l'accueil le plus long est bien sûr l'école maternelle. Les assistantes maternelles n'interviennent plus que sur un temps réduit, complémentaire (le mercredi et aux sorties d'école).

Globalement, les cumuls de modes de garde correspondent en moyenne à des temps de garde totaux plus longs. Les enfants de moins de trois ans accueillis par une assistante maternelle le sont ainsi en moyenne 33 h 20 lorsque c'est leur seul mode de garde. Lorsque leurs parents ont également recours à un mode de garde informel, l'assistante maternelle n'intervient plus en moyenne que pour 29 h 55, mais la garde informelle étant elle-même en moyenne 9 h 45, la durée totale de la garde est de 38 h 40. De même, les enfants du même âge accueillis uniquement en crèche y passent en moyenne 36h20 par semaine contre 29 h 20 pour ceux qui ont également recours à un mode de garde informel (10 h 10) et qui, au total, sont accueillis 39 h 30 hors de leur domicile.

D - Des expériences innovantes

La question de la garde des enfants ne se limite pas au volume des places disponibles dans les équipements d'accueil, elle est aussi tributaire des horaires de travail des parents et de leur synchronisation avec les horaires d'ouverture de ces équipements. Le développement des horaires flexibles et atypiques (voir plus bas) tend à modifier et à individualiser les demandes des parents en matière d'accueil de la petite enfance, à infléchir les orientations de la politique familiale qui a pris acte des changements et à encourager certaines initiatives locales. Ces initiatives, qui visent à mieux répondre aux demandes de conciliation entre vie professionnelle, vie personnelle et familiale des parents et à l'impératif de l'accueil des jeunes enfants, prennent des formes variées : développement de l'accueil collectif, extension des horaires d'ouverture, développement de formules innovantes et de structures d'accueil 24 heures sur 24, mais aussi assistantes maternelles acceptant les horaires atypiques, etc. Ces aménagements ont un coût qui peuvent limiter les initiatives.

a) Des services qui mixtent accueil collectif et accueil individuel

Par exemple, la crèche /halte-garderie parentale « Arc en ciel », près de Lyon, dans le Rhône, est située dans un immeuble des Minguettes, zone socialement défavorisée. La structure a été conçue en 1987 par les femmes du quartier. Elle propose 8 places de crèche et 7 places de halte-garderie. L'accueil d'un nouvel enfant dans la structure peut se faire à tout moment de la journée, sans engagement de la famille mais avec une attention particulière des professionnelles et des parents présents. Si la demande ne peut être satisfaite par « Arc en ciel », d'autres solutions sont recherchées avec les lieux d'accueil du quartier ou d'autres parents.

b) Des services d'accueil de jeunes enfants au domicile de la famille

Lorsque la famille doit faire face à un événement imprévu ou ne peut faire appel à un mode d'accueil classique, elle peut avoir recours à des services qui agissent en complémentarité des autres modes de garde des jeunes enfants (assistantes maternelles agréées, crèches, CLSH, garderies et accueil périscolaire, travailleuses familiales). Ils permettent de répondre à des besoins spécifiques de garde

d'enfants au domicile des parents, pour des horaires atypiques ou des situations d'urgence. Les services proposés fonctionnent parfois sans interruption tous les jours de l'année et sont assurés par des professionnels de la petite enfance.

« Bambino services plus » est ainsi un service de garde à domicile fonctionnant sept jours sur sept et 24 heures sur 24, qui a été créé en 1999, cofinancé par les familles, la CAF-du Morbihan et les communes. Les salariés sont des professionnels de la petite enfance (auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants) travaillant sous CDI. Ces salariés se rendent au domicile des parents tôt le matin, tard le soir ou le week-end pour assurer la surveillance de l'enfant et l'ensemble des tâches (habillement, repas, coucher, lever, transport à l'école). Ce service concerne particulièrement les familles dont le ou les parents travaillent en horaires atypiques mais aussi qui ont à faire face à des déplacements professionnels, départs en formation, interim ou à des maladies d'enfants. C'est un service qui intervient en complément des structures existantes (modes d'accueil de journée ou école), qui est facturé en fonction du quotient familial.

Il est difficile de financer ces expériences par le droit commun, car elles ne rentrent dans aucune catégorie d'aide actuelle. Une réflexion est donc menée actuellement par la CNAF à ce sujet.

c) Haltes-garderies et crèches itinérantes : une solution économique pour les communes rurales

Depuis quelques années, une solution innovante pour offrir des services de garde à la petite enfance essaime dans toute la France : en effet, un nombre croissant de communes rurales mettent en place des "crèches itinérantes". Le principe est simple : disposant d'un véhicule de type camping-car ou minibus équipé avec du matériel propre à la garde d'enfants en bas âge (matériel éducatif, jouets, matériel pour les soins aux enfants, petite installation de cuisine, lits, etc.), des employés qualifiés - une éducatrice de jeunes enfants assistée par un ou deux auxiliaires - se déplacent dans différentes communes selon un horaire hebdomadaire préétabli et s'installent pour quelques heures dans des locaux adéquats mis à disposition (salle communale, etc.) ; les parents disposent alors typiquement d'un service de garde dans leur localité pendant une demi-journée par semaine. Les capacités d'accueil sont de l'ordre de 8 à 14 enfants.

Ce système s'impose dans toutes les régions dans lesquelles la demande est trop atomisée pour qu'une structure fixe puisse être créée. En effet, ce n'est qu'en partageant les frais d'investissement (env. 75 000 €) et de fonctionnement (60 à 80 000 € par an) de la structure itinérante que les communes peuvent se permettre d'offrir un tel service à la petite enfance. La mise en place de ce service répond généralement à un triple objectif : il s'agit de satisfaire les besoins de socialisation des jeunes enfants ainsi que les besoins des parents de pouvoir disposer chaque semaine de moments pour des activités propres, le tout en créant une dynamique locale favorable à une implication citoyenne.

Le montage de ces structures itinérantes implique une coopération entre des associations de parents, la CAF ainsi que les administrations communales et régionales concernées ; dans certains cas, les projets ont bénéficié de soutiens de la part de fondations, de sponsors privés ou de programmes d'initiatives régionaux.

d) Des crèches qui fonctionnent 24 heures sur 24

Elles existent notamment à Paris dans le 14^{ème} et le 13^{ème} arrondissements et à Toulouse. Des berceaux y sont réservés par de grandes entreprises qui pratiquent des horaires décalés (transports parisiens par exemple), et qui fournissent un accueil de qualité pour les tout-petits. Le service fait en sorte que, pour les trois différents cycles d'accueil qui co-existent sur l'ensemble des 24 heures, les enfants ne se croisent jamais, afin de ne pas les dé-rythmer. Ce type de structure reste rare : il coûte cher, et le respect du rythme de l'enfant, qui doit primer, est souvent avancé comme peu idéal dans ce type d'accueil.

e) D'autres initiatives innovantes

Les pouvoirs publics ont par ailleurs lancé ou soutenu des initiatives plus vastes en vue de favoriser et d'étudier les conditions du développement de services innovants mieux adaptés à l'évolution de la demande de certaines familles.

Début 2002 a été lancé conjointement par la Délégation interministérielle à la ville et le Service des droits des femmes et de l'égalité, un programme expérimental de soutien aux modes d'accueil innovants de l'enfant dans les quartiers de la politique de la ville. Ce programme, doté de 5,5 millions d'euros, doit permettre l'élaboration et la mise en place de projets pour répondre aux besoins d'accueil à des horaires atypiques ou en urgence. Les projets soutenus feront l'objet d'une évaluation en vue d'une capitalisation pour en diffuser les apports et modifier le cas échéant les dispositifs de droit commun.

Dans le même esprit, deux projets retenus dans le cadre du programme européen EQUAL, l'un intitulé « GEPETTO » (inspiré de l'expérience morbihannaise Bambino, cf. supra b), l'autre « Travailler et être parents en milieu rural : un défi à l'espace et au temps », porté par l'association Familles rurales, visent à expérimenter dans une dizaine de territoires des solutions nouvelles

Enfin, afin de promouvoir le développement de crèches sur des zones d'activités, qui concentrent un nombre important d'emplois, parfois à des horaires atypiques et souvent sans équipements de proximité, une convention-cadre a été signée en février 2002 entre l'État, la Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution et l'Association nationale de Développement des emplois de service pour promouvoir le développement des crèches d'entreprise³⁸.

III-1-3 - Les aménagements prévus du côté de l'emploi

Si les femmes françaises ont pu à la fois continuer à avoir des enfants tout en augmentant leurs taux d'activité, c'est aussi parce que le monde du travail a, dans une certaine mesure, pris en compte la vie familiale des salariés. On verra que ce processus est loin d'être achevé, mais un certain nombre de dispositions, notamment issues du droit du travail ou des dispositions conventionnelles, certains aménagements du temps de travail, dont la réduction du temps de travail, ainsi que des bonnes pratiques d'entreprises permettent aujourd'hui à un plus grand nombre de parents d'organiser la conciliation vie professionnelle - vie familiale, même si cette conciliation se conjugue toujours au féminin.

A - Principes généraux

Un nombre important de dispositions légales ou conventionnelles³⁹ s'attachent à permettre au travailleur de remplir ses fonctions parentales. Qu'il s'agisse du congé parental d'éducation, du congé enfant malade, du congé de présence parentale, des congés de maternité et de paternité, de dispositions plus éparses se référant à la présence d'un « enfant à charge » ou d'un « enfant de moins de seize ans », le terrain législatif recèle de nombreux exemples de la volonté du législateur du travail de favoriser la présence des salariés-parents aux cotés de leurs enfants dans les étapes importantes de leur existence. Celle-ci se retrouve également présente chez les partenaires sociaux qui prévoient d'autres types de mesures que celles édictées par la loi ou apportent des améliorations ou adaptations aux dispositifs légaux.

Ainsi, par exemple, les congés pour rentrée scolaire accordés par un bon nombre de conventions collectives ou les congés liés à une cérémonie religieuse concernant l'enfant témoignent de la faculté d'innovation de la négociation. Il en va de même du domaine de la maladie ou de l'accident de l'enfant. A l'heure actuelle, de nombreuses conventions collectives apportent des améliorations techniques au congé légal en prévoyant par exemple une durée d'absence autorisée plus longue ou encore une rémunération de la période considérée.

Trois dispositifs légaux différents⁴⁰ s'adressent au salarié parent d'un jeune enfant. Le législateur et les partenaires sociaux n'ont en revanche édicté que très peu de mesures de nature à favoriser une présence familiale auprès de l'enfant une fois celui-ci en âge d'être scolarisé. Seule la prise en charge de l'enfant dont l'état de santé est déficient a retenu leur attention⁴¹. Une évolution de ce constat semble toutefois en voie de se réaliser avec l'article L 212-4-7 du Code du travail, issu de la loi Aubry

³⁸ (« mise en place expérimentale de structures d'accueil adaptées aux besoins des enfants, scolarisés et/ou non scolarisés, sur le lieu de travail des parents, notamment en entreprise, en zone d'activité commerciale ou en centre commercial. (...) »)

³⁹ Cette partie s'inspire de l'article suivant : Alexia Gardin, La prise en compte de la vie familiale du salarié dans les normes légales et conventionnelles de travail, Droit social, septembre octobre 2002.

⁴⁰ Congé postnatal (art. L 122-28 C. trav.), congé parental d'éducation et temps partiel pour élever son enfant (art. L 122-28-1 C. trav.).

⁴¹ Congé de présence parentale (art. L 122-28-9), congé enfant malade (art. L 122-28-8 et diverses CCN).

II. Cette disposition qui s'inspire du droit néerlandais offre la possibilité au salarié de réduire son temps de travail « *en raison des besoins de [sa] vie familiale* » par l'octroi d'une ou plusieurs semaines d'arrêt d'au moins une semaine. Cette modalité, proche du travail à temps partiel mis en place par certaines conventions collectives, est une annualisation du temps de travail sans accord collectif par simple avenant au contrat, sans modulation du temps de travail. Pendant les périodes de travail, le salarié travaille à temps complet. Le choix est certes ciblé - il doit être motivé par des raisons familiales - mais la formulation permettra d'englober tout ce qui relève de l'accompagnement de l'enfance et de l'adolescence.

Les principaux dispositifs consistent en des aménagements du temps de travail, qui sont censés permettre l'exercice simultané et facilité des deux activités professionnelles et familiales et donner au salarié une certaine maîtrise de son temps. On s'attardera principalement ici sur les horaires variables, le temps partiel et les dispositifs ouverts par les lois de réduction du temps de travail.

B - Les horaires individualisés

La pratique **des horaires individualisés** qui a fait son apparition en 1973 dans la réglementation du travail est la plus ancienne pratique d'aménagement du temps de travail. Légalisant une pratique importée d'Allemagne, le législateur autorisa les employeurs à déroger à la règle de l'horaire collectif de travail, sous réserve de l'accord des institutions représentatives du personnel et de l'information préalable de l'administration du travail. La mise en place de tels horaires permet d'asseoir la liberté de choix du salarié, en ce qu'elle lui permet de décider librement de son heure d'entrée et de son heure de sortie de l'entreprise. Chaque salarié se voit ainsi reconnaître la possibilité de calquer son temps de travail sur ses propres rythmes, personnels et familiaux. Mais si la loi autorise l'employeur à mettre en place de tels horaires, elle ne reconnaît aux salariés aucun droit individuel à en bénéficier. Tout juste leur accorde-t-elle un pouvoir d'initiative collectif en liant la pratique des horaires individualisés aux « demandes de certains travailleurs ». Ainsi, non seulement la décision finale de mettre en place de tels horaires reste une prérogative discrétionnaire de l'employeur, mais un seul salarié ne semble pas pouvoir en prendre l'initiative.

C - Le travail à temps partiel

Le travail à temps partiel est une formule prévue dans le contrat individuel de travail. Avant 2000, étaient considérés comme horaires à temps partiel les horaires inférieurs d'au moins un cinquième à la durée légale du travail ou à la durée du travail fixée conventionnellement pour la branche ou l'entreprise. Depuis 2000, tout salarié dont l'horaire de travail est inférieur à la durée légale (trente cinq heures) est salarié à temps partiel. Depuis la loi de 1991, les salariés peuvent solliciter la mise en place d'horaires à temps partiel : « les horaires à temps partiel peuvent être pratiqués à l'initiative du chef d'entreprise ou à la demande des salariés ». La Loi Aubry a renforcé cette possibilité puisque les salariés peuvent désormais solliciter soit un temps partiel pour raisons familiales, soit un temps partiel choisi (article 212-4-9 du Code du travail).

Cette disposition prévoit, certes, un renvoi à la négociation collective pour la détermination des conditions dans lesquelles les salariés peuvent demander à passer à temps partiel, mais le législateur a également mis en place un certain nombre de règles supplétives applicables en l'absence de dispositions conventionnelles. Or certaines de ces règles sont significatives du renforcement de la logique de choix du salarié. On retiendra tout particulièrement l'encadrement des possibilités de refus de l'employeur limitées à deux *motifs* : l'absence d'emploi disponible dans la catégorie professionnelle du salarié ou d'emploi équivalent et la démonstration de conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise. Des garanties de retour à sa situation d'origine sont également accordées au salarié, même si elles ne peuvent s'analyser en un véritable droit à réversibilité : exigence d'un contrat écrit assorti d'un certain nombre de mentions obligatoires, définition contractuelle des cas de modification de la répartition des horaires et de la nature de cette modification, délai de prévenance en cas de changement, droit de refus du salarié. En ce qui concerne le temps partiel pour raisons familiales, les salariés qui en font la demande peuvent bénéficier d'une réduction de la durée du travail sous forme d'une ou plusieurs périodes d'au moins une semaine en raison des besoins de leur vie familiale. Cet aménagement peut être organisé dans le seul cadre contractuel.

D - La réduction de la durée légale du travail

Avant que des aménagements substantiels soient apportés par la loi Fillon du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, deux lois (1998 et 2000) avaient porté la durée hebdomadaire légale de travail à temps complet à 35 heures. Plus de neuf millions de salariés étaient cependant concernés par la RTT et la durée hebdomadaire collective des salariés à temps complet des entreprises de plus de dix salariés était, en septembre 2002, de 35,7 heures. La réduction du temps de travail s'était effectuée par le biais de l'octroi de demi-journées ou de journées régulières, de jours de réduction du temps de travail (RTT) ou jours de congés supplémentaires, de réduction journalière de la durée du travail ou de modulation, ou par une combinaison de ces diverses formules. La liberté de choix des modalités ou des jours de RTT par les salariés était circonscrite : lorsque *la réduction du temps de travail s'opère sous la forme de jours ou de demi-journées de repos sur l'année*, la norme conventionnelle devait déterminer les modalités de prises des repos, « pour partie au choix du salarié et pour partie au choix de l'employeur ». Le salarié devait donc avoir la possibilité de déterminer librement une partie des jours de repos consécutifs à la réduction de son temps de travail et cet impératif doit guider les partenaires sociaux dans leurs négociations. L'idée de choix individuel se retrouve également dans le régime *du repos compensateur obligatoire en cas d'heures supplémentaires* avec la reconnaissance au salarié de la possibilité de choisir la « formule » de son repos, par journée ou demi-journées et, sous certaines conditions, les dates de prise de ce repos.

Une enquête récente⁴² a montré que les deux modalités les plus fréquentes avaient été les demi-journées ou journées prises de manière régulière et les jours RTT, avec une plus grande autonomie et un plus grand choix pour les cadres et les professions intermédiaires que pour les ouvriers et employés. L'enquête a également mis en évidence que la conciliation vie professionnelle - vie familiale avait été améliorée, que les salariés les plus satisfaits de la RTT étaient ceux qui avaient de jeunes enfants, les femmes encore plus que les hommes, et qu'un des premiers postes d'affectation du temps dégagé était le temps passé avec les enfants : 52% des hommes avec enfants de moins de douze ans et 63% des femmes dans la même situation déclarent passer plus de temps avec leurs enfants depuis la RTT. Celle-ci semble donc avoir contribué à desserrer les contraintes temporelles qui pesaient sur les parents de jeunes enfants. Les activités développées avec les enfants sont les sorties et promenades, l'accompagnement des enfants à des activités, le fait de jouer avec eux et de discuter avec eux. 29 % des salariés interrogés déclarent avoir plus de temps à consacrer à la scolarité de leurs enfants. Ils passent plus de temps avec leurs enfants pendant les vacances ou un jour de la semaine autre que le mercredi.

III-1-4 Les congés parentaux

Dans une acception large de la conciliation, les congés parentaux peuvent rentrer dans le champ des mesures permettant d'équilibrer responsabilités professionnelles et responsabilités familiales : ils consistent en effet en une suspension provisoire de l'activité. Protection contre le licenciement, droit au réemploi immédiat, droit à un emploi identique ou, à défaut, similaire, droit à une action de formation professionnelle, prise en compte du congé pour l'ancienneté garantissent de fait une certaine continuité. Sous certaines conditions d'activité antérieure, ce congé parental peut donner droit à la perception d'une Allocation Parentale d'Education (APE). Initialement réservée aux parents ayant trois enfants à charge dont le benjamin avait moins de trois ans, l'APE a été étendue en 1994 aux familles de deux enfants. La croissance du nombre de ses bénéficiaires a été très forte. En décembre 2001, 549 000 familles percevaient l'APE pour près de 560 000 enfants de moins de trois ans et 300 000 enfants de trois à six ans, soit plus de trois fois plus que dix ans auparavant.

Néanmoins la pratique actuelle des congés parentaux pose un certain nombre de questions :

- En premier lieu, le congé parental d'éducation n'est pas rémunéré, sauf lorsqu'il est couplé avec l'APE. Mais celle-ci est traitée à partir de conditions très différentes, de sorte qu'elle ne peut pas être assimilée à une rémunération du congé parental.
- Deuxièmement, le congé parental et l'allocation parentale d'éducation restent quasi-exclusivement des mesures « pour les femmes » : certes, le droit du travail a progressivement rejeté toute définition a priori de la distribution des rôles familiaux entre l'homme et la femme. Le principe de

42

non discrimination sexuelle en matière d'emploi imposait en effet que soit effacée du droit du travail toute trace d'une définition a priori de la distribution des rôles féminin et masculin et que soit au contraire consacrée l'interchangeabilité de ces rôles. Le droit du travail, dans ses sources légales mais aussi conventionnelles, a fait preuve d'une certaine neutralité, aussi bien en ce qui concerne le temps pris par les tâches domestiques et éducatives qu'en ce qui concerne l'argent retiré de l'activité salariée. Mais l'interchangeabilité des rôles est *formelle* mais elle n'est pas *réelle*. La presque totalité des bénéficiaires du congé parental est constituée de femmes, alors même que la directive 96/34 sur le congé parental préconisait une incitation des pères à s'investir dans les soins et l'éducation du jeune enfant. Certains pays européens se sont déjà engagés dans cette voie. Le dispositif suédois est souvent cité en exemple. Dans ce pays, a été mis en place un système de partage de la totalité du congé entre une part familiale et une part individuelle, perdue dans le cas où elle n'est pas prise par le père. Celui-ci semble avoir donné des résultats. Le Luxembourg a pour sa part poussé encore plus loin la logique individuelle. En effet, la loi du 12 février 1999 a reconnu à chaque parent un droit individuel à un congé parental de six mois. Les deux congés s'articulent de la façon suivante. A la fin du congé de maternité, l'un des deux parents doit obligatoirement prendre son congé parental. S'il n'est pris ni par la mère, ni par le père, il est définitivement perdu. Les parents ne disposent alors plus que d'un seul congé à prendre par l'un des deux, avant le cinquième anniversaire de l'enfant. Voilà un dispositif qui devrait fortement inciter les pères à user du droit qui leur est reconnu et à assurer une part plus égale de responsabilités familiales.

- Enfin, le retour à l'emploi après un retrait de plusieurs années ne s'opère pas toujours dans de bonnes conditions, malgré la mise en place de l'ARAF (aide à la reprise d'activité des femmes, qui peut être attribuée une fois par an par l'ANPE aux bénéficiaires d'un minimum social, mères d'un enfant de moins de six ans dont elles assuraient la garde et qui reprennent une activité). Outre le fait que la mesure a surtout touché des jeunes femmes peu qualifiées, et bien que les études récentes (Bonnet et Labbé, 2000) montrent que parmi les femmes qui ont repris une activité professionnelle, 75 % sont satisfaites de leurs conditions de retour à l'emploi, il n'en reste pas moins que le retour sur le marché du travail après plusieurs années d'absence, surtout lorsque la conjoncture est difficile, est délicat et contribue sans doute à alimenter le cercle vicieux des inégalités professionnelles (moindre progression de carrière et de salaire des femmes par rapport au conjoint en raison de la prise en charge de l'enfant), comme l'a très clairement rappelé l'OCDE dans les Perspectives de l'emploi 2002.

III-2 - Les imperfections du système français

Le développement des modes d'accueil des jeunes enfants a accompagné la montée de l'activité féminine et a sans doute permis son maintien à des niveaux élevés. Cependant, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle continue pour bien des parents, et en particulier des mères, de buter sur un certain nombre de limites, liées aux conditions d'emploi autant qu'aux conditions d'accueil de leurs jeunes enfants.

III-2-1 - Les limites des dispositifs d'accueil

A - L'insuffisance de l'offre et de son adaptation aux besoins des familles

On estime qu'environ 360 000 enfants de moins de trois ans sont gardés hors de leur domicile familial et en dehors de tout soutien par les pouvoirs publics. Les trois quarts seraient gardés par les grands parents, et le quart restant par une autre personne non déclarée. D'un point de vue qualitatif, les parents ont des difficultés à trouver des modes d'accueil qui s'adaptent à leurs nouveaux rythmes de travail, et la participation au projet ou au fonctionnement des services, promus par les pouvoirs publics, reste insuffisante. Une enquête récente du CREDOC montre d'ailleurs que la préférence des familles se porte de plus en plus vers des aides en nature (équipements et services) plutôt que vers des aides en espèces. Tandis qu'en 1994, 52% d'entre elles exprimaient une préférence pour les aides en nature, elles sont 65% dans ce cas en 2002 (tableau).

Tableau : La préférence des (familles) pour les aides en nature ou en espèce

Préférence pour des aides	1986	1990	1994	1998	2002
En espèces	43	46	47	37	34
En nature	48	43	52	62	65

Le mode d'accueil adopté par les parents ne correspond le plus souvent pas à celui qu'ils auraient choisi en l'absence de contraintes : en 2000, 43 % des parents ont eu recours à un mode de garde qu'ils ne considéraient pas comme le plus satisfaisant (CREDOC, 2000). Notamment, plus de la moitié (58 %) de ceux qui considèrent la crèche comme le mode d'accueil le plus satisfaisant de manière générale⁴³ n'y ont pas eu accès.

A partir de trois ans, la scolarisation apporte une réponse partielle aux difficultés rencontrées par les parents dans la recherche d'un accueil pour leurs enfants. Elle ne supprime pas ces difficultés pour autant. Les horaires de l'école sont restreints : 6 heures par jour ouvré, largement 4,5 jours par semaine, 36 semaines par an. Les besoins de garde perdurent donc au-delà des trois ans des enfants, même s'il s'agit de gardes « complémentaires ». L'aménagement des rythmes scolaires, jugé bénéfique pour les enfants, vient accroître la pression sur la gestion du temps des parents.

Selon les résultats de l'enquête *modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 7 ans* réalisée par la DREES, la gestion des imprévus peut affecter directement la vie professionnelle des parents. Parmi les parents d'enfants de moins de trois ans interrogés, près d'un quart n'a jamais eu à faire face à un imprévu, et la moitié a résolu son problème en confiant son enfant à quelqu'un d'autre. Sur le quart restant, 21 % ont pris une journée de congés. S'agissant des parents d'enfants de trois à six ans, les imprévus ont été plus fréquents (19% n'en ont pas eu), et se sont plus souvent résolus par des congés (25 %). Les situations sont cependant assez variables selon les modes d'accueil (cf. tableau). Pour les parents d'enfants de moins de trois ans, en particulier, les imprévus sont plus fréquents lorsque les enfants sont accueillis en crèche, ou par une assistante maternelle agréée, que dans les autres cas. Leur gestion se fait de plus par des congés dans un cas sur deux lorsque l'enfant est accueilli en crèche mais dans un cas sur cinq seulement lorsqu'il est confié à une garde informelle.

Tableau a : Les solutions d'accueil en cas d'imprévu, du lundi au vendredi, enfants de quatre mois à trois ans

enfants de 4 mois à moins de 3 ans (%)	pose jours congés	emmène l'enfant au travail	confie l'enfant à qq'un	autre	n'a jamais eu d'imprévus	Total
aucun mode de garde	7%	1%	50%	4%	39%	100%
un seul mode de garde						
aide informelle	20%	2%	56%	3%	20%	100%
divers formel	12%	2%	50%	13%	22%	100%
crèches	52%	1%	33%	4%	10%	100%
assistante maternelle agréée	34%	3%	47%	3%	13%	100%
plusieurs modes de garde						
crèches et aide informelle	27%	1%	59%	4%	9%	100%
assistante maternelle agréée et aide informelle	18%	1%	57%	7%	17%	100%
Ensemble	21%	1%	49%	4%	24%	100%

Source : enquête modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 7 ans, mai 2002, DREES.

⁴³ Par ailleurs, près de 4 parents sur 10 considèrent la crèche comme le mode d'accueil le moins pratique, ils sont aussi trois sur dix (le plus forte proportion exprimée) à estimer qu'elle est la plus favorable au bien-être pour l'enfant.

Tableau b: Les solutions d'accueil en cas d'imprévu, du lundi au vendredi, enfants trois à six ans

enfants de 3 ans à moins de 6 ans (%)	pose jours congés	emmène l'enfant au travail	confie l'enfant à qq'un	autre	n'a jamais eu d'imprévus	Total
aucun mode de garde						
pas d'école	10%	1%	50%	8%	31%	100%
école	13%	2%	46%	5%	34%	100%
un seul mode de garde						
école et aide informelle	21%	1%	61%	6%	12%	100%
école et divers formel	38%	2%	41%	4%	14%	100%
école et assistante maternelle agréée	38%	2%	44%	4%	12%	100%
plusieurs modes de garde						
école, divers formel et aide informelle	35%	3%	56%	3%	3%	100%
école, assistante maternelle agréée et divers formel	27%	1%	62%	1%	9%	100%
Ensemble	25%	2%	50%	5%	19%	100%

Source : enquête modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 7 ans, mai 2002, DREES.

B - Des inégalités territoriales, entre les familles et les modes d'accueil

Le taux de couverture global et par mode d'accueil est très variable d'un territoire à l'autre, sans que ces différences correspondent toujours avec les besoins et aspirations des familles.

En 2000, par exemple, le taux d'équipement en crèche (nombre de places rapporté au nombre de naissances des trois dernières années) varie entre moins de 3% dans l'Aisne, la Sarthe, le Pas-de-Calais, la Vendée, la Haute-Saone, le Cher, l'Orne et la Creuse, et plus de 15% dans les Alpes Maritimes, les Yvelines et la Haute-Garonne, et même entre 20 et 25% à Paris, dans les Hauts de Seine et le Val de Marne. Globalement, les départements du Sud proposent un nombre de places en crèches bien supérieur à celui des départements du Nord. Par ailleurs, les agglomérations sont mieux équipées que les zones rurales. Alors que, en moyenne, il y a 6,1 places en crèche pour 100 enfants de moins de trois ans, ce ratio atteint 10,8 pour les villes de plus de 30 000 habitants.

Globalement, l'insuffisance relative d'équipements collectifs des communes rurales se traduit par un recours plus fort aux assistantes maternelles et aux modes de garde informels. En 2001, tandis que 24 % et 25 % en moyenne des enfants de moins de trois ans étaient gardés respectivement par une assistante maternelle et dans un cadre informel au moins une fois dans la semaine, c'était le cas de respectivement 17 % et 21 % en agglomération parisienne et de 37 % et 29 % en communes rurales (source : Drees, enquête modes de garde, résultats provisoires). S'agissant des enfants de trois à six ans, le constat est analogue : 27% d'entre eux ont été gardés de façon informelle en agglomération parisienne, mais 33% en communes rurales.

Environ 255 000 enfants de deux ans étaient scolarisés en 1998-1999, ce qui représente environ 34% de la classe d'âge. Là aussi, les disparités autour de la moyenne sont fortes, de 4,2 % en Haute-Savoie à 75,6 % en Haute-Loire⁴⁴. Le taux de scolarité des enfants de deux ans est très important en Bretagne, dans le Nord, le Massif Central, les Pays-de-Loire et en Poitou-Charente (compensant peut-être en partie la faiblesse de l'accueil collectif pour les plus jeunes), mais très faible en Ile-de-France, en Alsace et dans les régions du Sud-Est (où, justement, les équipements en crèches sont plus importants).

⁴⁴ Source : rapport du groupe de travail "Prestation d'accueil du jeune enfant".

C - Des problèmes de coût ...

Outre les inégalités résultant de l'offre d'accueil disponible sur leur lieu de vie, les familles participent au coût de l'accueil de leurs enfants suivant des taux d'effort qui varient assez fortement suivant le mode d'accueil choisi et leur niveau de revenu.

La variation des taux d'effort des familles en fonction de leurs revenus est complexe. Globalement, le taux d'effort est à peu près constant pour l'accueil en crèche et décroît avec le revenu pour la garde par une assistante maternelle et pour la garde par une employée de maison compte tenu des réductions d'impôt (cf. tableau ci-après). L'emploi d'une assistante maternelle suppose des taux d'effort élevés pour les familles les plus modestes, qui pèsent fortement sur le choix de ce mode de garde. En dessous de revenus d'au moins trois fois le SMIC, on peut de plus considérer que l'emploi d'une garde à domicile est financièrement impossible.

Tableau : Coûts mensuels et taux d'effort pour chaque type d'accueil

Type d'accueil ↓		Revenus des parents →		1	1,5	2	3	4	5
				SMIC	SMIC	SMIC	SMIC	SMIC	SMIC
Crèche collective	Coût net			98	147	171	246	345	437
	Taux d'effort			10,4%	10,4%	9%	9,7%	9,1%	9,2%
Assistante maternelle	Coût net			260	260	277	281	281	281
	Taux d'effort			27,5%	18,3%	14,7%	9,9%	7,4%	5,9%
Employée à domicile	Coût net			Impossible			1027	884	1045
	Taux d'effort			Impossible			36,5%	23,4%	22,1%
Crèche familiale	Coût net			81	122	138	197	279	356
	Taux d'effort			8,6%	8,6%	7,3%	6,9%	7,4%	7,5%
Crèche parentale	Coût net			81	122	138	197	279	356
	Taux d'effort			8,6%	8,6%	7,3%	6,9%	7,4%	7,5%

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

In Rapport du groupe de travail "Prestation d'accueil du jeune enfant"

Les ménages aux revenus moyens peuvent financièrement avoir accès à la crèche ou à l'assistante maternelle. Avec un revenu de l'ordre de 3 SMIC, le coût restant à charge de la famille est de 246 euros en crèche collective, au minimum 281 euros pour une assistante maternelle et 1027 euros pour une garde à domicile.

Pour les ménages les plus modestes, l'assistante maternelle reste souvent trop coûteuse (246 euros). S'ils ne peuvent accéder à une crèche, leur arbitrage ne peut alors s'effectuer qu'entre l'arrêt de l'activité professionnelle, la garde par le voisinage ou la famille ou une garde non déclarée et peu coûteuse.

Les estimations de coûts présentées ici ont cependant été réalisées sur la base d'une garde à temps plein. Or, une partie des prestations d'aides à la garde est versée indépendamment de la durée effective de la garde : le complément d'AFEAMA est forfaitaire, de même que le plafond limitant les déductions fiscales pour l'emploi de salariés à domicile. Les familles ayant de faibles durées d'emploi, donc de garde, sont donc favorisées par le système actuel d'aide à la garde individuelle. Les participations des parents aux crèches, jusqu'à présent forfaitaires (journée ou demi-journée), sont depuis la réforme de la prestation de service unique de la CNAF de janvier 2003, calculées en fonction du nombre d'heures prévisionnelles d'accueil de l'enfant, ce qui permettra d'atténuer le coût pour les familles recourant à la crèche à temps partiel.

Par ailleurs, le coût d'un même mode de garde peut être fortement variable selon le lieu de résidence des familles. Ainsi, selon une étude de la CNAF (source : Leprince, 2002), les salaires nets journaliers des assistantes maternelles variaient en 2001, en moyennes départementales, entre 82 francs dans l'Orne (CAF d'Alençon) et 140 francs dans l'Hérault (CAF de Montpellier). Après déduction du complément AFEAMA et intégration de l'indemnité d'entretien versée à l'assistante maternelle pour pourvoir à l'entretien des enfants, qui peut être elle-même d'un niveau très différent selon l'assistante maternelle considérée, le coût net pour la famille variait entre 60 francs pour l'Orne et 119 francs pour les Hauts-de-Seine (CAF de Nanterre).

Les aides financières octroyées aux familles pour la garde des enfants, dans leur diversité, ont par ailleurs en commun des interruptions au sixième anniversaire de l'enfant, ce qui limite les possibilités de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

D - ...Et des inégalités d'accès selon les catégories sociales

Selon l'enquête Emploi du temps 1998-1999, le recours aux services payants pour faire garder le jeune enfant non scolarisé est très dépendant de la catégorie sociale de la mère. Tandis que les trois quarts des mères cadres ou professions intermédiaires ont recours à de tels services, seulement 41 % des ouvrières procèdent de la sorte (Guillot, 2002). L'utilisation de services payants dépend en effet très fortement des ressources du ménage et des horaires de travail.

Le recours aux différents services se fait également de manière différenciée, selon les ressources des familles. Tandis qu'un quart seulement des enfants de moins de six ans gardés par une assistante maternelle agréée vivent dans une famille dont le niveau de vie⁴⁵ est supérieur à 14200 euros annuels, près des trois quarts des enfants gardés à domicile sont dans ce cas (Daniel, 2003). Pour 97% des enfants de couples bénéficiaires de l'AGED, et 90% des enfants de couples percevant l'AFEAMA, les deux parents occupent un emploi, contre 53% de l'ensemble des enfants de moins de six ans.

Tableau : Distribution du niveau de vie des bénéficiaires de prestations de garde d'enfants
En euros annuels

	AGED	APE	AFEAMA	Ensemble des enfants de moins de six ans
Q1	14 100	4 500	8 300	4 300
Médiane	20 100	6 900	10 800	7 700
Q3	28 700	10 100	14 200	12 400

Source : CNAF, échantillon nationale des allocataires 2000 ; INSEE, enquête Revenus fiscaux 1997, actualisation 2001 - Modèle INES (DREES-INSEE), calculs DREES. In Daniel, 2003.

Ces données jettent un doute sur la nature des comportements d'activité des mères : les 50% de mères d'enfants de moins de trois ans qui gardent leurs enfants l'ont-elles fait par choix ou par contrainte (absence de mode d'accueil, ou du mode d'accueil adéquat, coût de ce mode d'accueil, rigidité de l'organisation du temps de travail...). Il faut souligner que « le taux d'activité féminin est plus faible parmi les femmes qui vivent en couple avec des enfants alors que le taux d'activité des hommes est le même quelle que soit la situation familiale »⁴⁶ et que « la proportion de femmes inactives avec enfant(s) est bien supérieure à celle des hommes inactifs avec enfant(s) : en moyenne 15% contre 1,4% »⁴⁷. Le dernier rapport de l'OCDE met en évidence qu'en France 22% des naissances induisent une cessation d'activité et 10% une diminution du temps de travail.

III-2-2 - Emploi : des dispositions légales et conventionnelles à la réalité

L'analyse des dispositions issues des normes légales et conventionnelles peut donner l'impression que les organisations de travail se sont radicalement adapté à la bi-activité, voire à la monoparentalité active. Mais il n'en est rien. D'abord parce qu'un certain nombre de ces dispositions ne sont pas respectées dans leur esprit, ensuite parce que les pratiques des entreprises ne sont pas déterminées de manière prioritaire par la prise en compte des contraintes extérieures des salariés, celles-ci étant précisément et le plus souvent comprises par l'employeur comme relevant strictement de la vie privée et non de la sphère professionnelle.

⁴⁵ Approché ici par le revenu net catégoriel par unité de consommation. Voir Daniel, 2003.

⁴⁶ Articuler vie familiale et vie professionnelle en France : un choix complexe, Anne Flipo, Arnaud Régnier-Loilier, Données sociales 2002-2003.

⁴⁷ idem

A - Des rythmes de travail plus irréguliers

Il faut d'abord rappeler que les rythmes de travail se sont considérablement transformés ces dernières années : on analysera successivement deux dimensions de ces transformations : l'augmentation de la durée du travail des actifs occupés jusqu'en 1999 ; l'augmentation de l'irrégularité, de l'imprévisibilité et de l'atypicité des horaires, tendance non remise en cause par la mise en œuvre de la RTT.

Entre 1986 et 1999, la durée hebdomadaire du travail des actifs occupés à temps plein a augmenté de plus d'une heure pour atteindre 42h36, après une baisse de trois heures entre 1974 et 1986. Cette augmentation du temps de travail des actifs occupés a particulièrement concerné les cadres et les professions intermédiaires. Par ailleurs, les non-salariés déclarent des durées de travail très supérieures à la moyenne.

A côté des horaires longs, qui concernent principalement les professions intermédiaires et les cadres - horaires longs qui rendent évidemment difficile la conciliation en raison des heures d'ouverture et de fermeture des structures d'accueil, qu'il s'agisse des crèches, des assistantes maternelles ou des écoles -, la question de la régularité et de la prévisibilité des horaires constitue un second type de problème.

Au cours des années quatre-vingt, les horaires des salariés sont devenus plus irréguliers car les entreprises ont recouru à de nouvelles formes d'organisation du travail (adaptation de l'activité à la demande, normes de qualité, etc.), induisant une plus grande flexibilité du temps de travail. Dans les métiers du commerce où le rythme de travail est fortement lié à la demande de la clientèle, les horaires se sont dispersés et les journées se sont allongées. Dans le même temps, la part des ouvriers qui travaillent selon des horaires alternants, caractérisant le travail posté ou en équipes, a augmenté. Les entreprises se sont en effet réorganisées de manière à allonger la durée d'ouverture des services ou d'utilisation des équipements.

Selon l'enquête « Conditions de travail » de 1998, le travail du samedi concernait un salarié sur deux, que ce soit de façon régulière ou occasionnelle ; et 27 % des salariés travaillaient plus de 40 h par semaine en 91 contre 23 % en 98. On constate une montée du travail le dimanche (22 % de manière occasionnelle ou fréquente). Le travail de nuit a aussi augmenté (3 millions de salariés travaillent au moins une nuit dans l'année, 20 % des hommes et 6 % des femmes). 73 % déclarent connaître leurs horaires dans le mois à venir ; 9 % pour la semaine à venir, 8 % le lendemain, 5 % le jour même. Les femmes travaillent plus souvent le samedi ou le dimanche de façon régulière : elles sont employées de commerce ou des services aux particuliers, métiers de la santé, ouvrières non qualifiées de l'industrie agro-alimentaire. Les femmes sont 14% et les hommes 15% à avoir des semaines irrégulières. Dans le commerce, on constate une dispersion des horaires, des journées longues, un rythme de travail très lié à la demande de la clientèle. Les temps travaillés deviennent plus atypiques : 41 % des salariés employés de commerce sont à temps partiel. Les durées de travail de moins de trente heures se développent ; 9 salariés sur 10 travaillent le samedi, plus d'un tiers le dimanche.

Selon Boisard et Fermanian⁴⁸ (1999), 30 % des actifs occupés sont soumis à un rythme de travail cyclique ou irrégulier. Selon l'enquête « Emploi du temps »⁴⁹, la semaine standard, déterminée par le fait d'avoir des horaires réguliers diurnes et une durée du travail proche de la moyenne (2 jours de congé consécutifs, 5 jours de travail pleins donc d'au moins 5 heures, pas de travail de nuit, un horaire hebdomadaire entre 35 et 44 h) ne concerne plus que 32 % des actifs occupés à temps plein. L'augmentation des horaires atypiques est confirmée au plan européen : selon une statistique récente d'Eurostat, de plus en plus de salariés européens travaillent régulièrement le week-end. En 2000, plus de 40 % des femmes et de 45 % des hommes travaillent habituellement ou parfois le samedi et 23 % des femmes et 26 % des hommes habituellement ou parfois le dimanche. Ces pourcentages sont supérieurs à ceux de 1992. Est confirmée l'évolution vers des marchés du travail plus flexibles et la réaction des producteurs par rapport à la demande des consommateurs de pouvoir acheter des produits sept jours sur sept.

Avec la mise en œuvre généralisée des 35 heures, la réorganisation du travail s'est amplifiée. De nouvelles formes d'organisation du travail ont été introduites. En particulier, le passage aux 35 heures

⁴⁸ Economie et Statistiques, 1999

⁴⁹ A.Chenu (2002), « Mondes professionnels et organisation du temps de travail », *Economie et statistique*

a été l'occasion pour de nombreuses entreprises de mettre en place la modulation du temps de travail, qui permet d'adapter les horaires à l'activité par l'alternance de périodes hautes et basses. Elle s'est traduite par une grande flexibilité de l'aménagement du temps de travail et permettait d'éviter le paiement d'heures supplémentaires en période haute et le recours au chômage partiel en période basse, avant les aménagements apportés par la loi Fillon du 17 janvier 2003. Cette forme d'organisation du travail, qui s'était diffusé très lentement et principalement dans les entreprises saisonnières a fortement augmenté avec la RTT. En 1999, 23% des salariés travaillent dans des entreprises de plus de 10 personnes qui ont prévu par accord d'entreprise un dispositif de modulation et 20% dans des entreprises qui y ont effectivement recouru, alors qu'en 1994 ces chiffres étaient respectivement de 10% et 6%.

Selon l'enquête RTT et modes de vie de la DARES⁵⁰, une très forte majorité de salariés déclare que la variabilité de leurs temps travaillés est identique après la RTT. Sur cette période relativement courte de mise en œuvre de la RTT, la progression de l'irrégularité concernait 12 % des salariés. La RTT a introduit plus d'irrégularité des temps travaillés quels que soient le sexe et la catégorie socioprofessionnelle. Mais la part des salariés ayant des horaires plus variables après la RTT est sensiblement plus élevée chez les ouvriers ou employés non qualifiés, particulièrement chez les femmes (23 %), que dans les autres catégories. Une part non négligeable de salariés (7%) déclare aussi que leurs horaires sont devenus moins variables après la RTT.

Huit salariés sur dix, après comme avant la RTT, déclarent connaître leurs horaires du mois à venir, la moitié d'entre eux les connaissant de manière certaine du fait de la régularité de leurs horaires (prévisibilité « totale »). Cette dernière situation est fréquente chez les professions intermédiaires. Un salarié sur dix ne connaît ses horaires que la veille ou le jour même, ce qui est caractéristique des cadres⁵¹. Les délais d'au moins une semaine concernent plutôt les ouvriers et les employés. Avec la RTT, les horaires sont devenus moins prévisibles pour 8 % des salariés, mais cette dégradation affecte surtout les non qualifiés et particulièrement les femmes, qui sont 23% à déclarer que leurs horaires sont moins prévisibles après la RTT qu'avant.

Les marges de manœuvre des salariés pour déterminer leurs horaires de travail et leurs jours de congés sont socialement très différenciées. Après la RTT, la moitié des cadres ont un choix total contre moins de 5% des ouvriers et des employés. Ces derniers ont souvent des horaires totalement déterminés par leur employeur et un choix partiel de leurs congés. La RTT a peu modifié cet état de choses. La maîtrise des horaires par les salariés est un peu meilleure après la RTT, mais cette amélioration ne concerne toutefois que 4 % des salariés (Estrade, Ulrich, Travail et emploi, octobre 2002).

L'imprévisibilité et l'irrégularité des horaires, et bien sûr leur caractère atypique, ne peuvent que rendre encore plus difficile la conciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale, dont l'organisation est très rigide, en raison non seulement des horaires des structures ou services d'accueil des jeunes enfants, mais aussi en raison des besoins et des rythmes des enfants eux-mêmes (absence d'autonomie, rythmes des repas, du coucher...).

Une récente enquête DARES/CREDOC met ainsi en évidence le poids considérable des horaires de travail dans la décision des jeunes mères d'arrêter de travailler :

- si les femmes mères de jeunes enfants ayant arrêté de travailler à la naissance de leur enfant sont un peu plus de 50% à déclarer avoir arrêté de travailler principalement parce qu'elles souhaitent se consacrer pleinement à leur(s) enfant(s), presque 50% annoncent que c'est pour une autre raison : « ça ne valait pas financièrement le coup de continuer à travailler » (22%), « c'était trop compliqué de continuer à travailler à deux » (10%), autres (16%). Interrogées plus précisément, elles sont 43% à indiquer que le fait que « ça ne valait pas le coup financièrement » a beaucoup compté, de même que l'impossibilité d'aménager les horaires (38% indiquent que le fait que « les horaires de travail n'étaient pas compatibles avec la vie familiale » a beaucoup

⁵⁰ Voir Estrade, Méda, Orain, Les effets des trente cinq heures sur les modes de vie : qu'en pensent les salariés un an après ? ; Méda, Orain, Transformations du travail et du hors-travail : la formation du jugement des salariés sur la RTT, Travail et emploi, avril 2002 ; Estrade, Ulrich : la réorganisation des temps travaillés après les 35 heures : un facteur de segmentation de la main d'œuvre ? , Travail et emploi, octobre 2002.

compté et 30% que le fait qu'elles ne pouvaient pas obtenir d'aménagement horaires a beaucoup compté. D'une manière générale, ce sont ces deux causes qui apparaissent tout à fait majeures : le fait que « financièrement ça ne valait pas le coup de continuer à travailler » (elles ont fait des calculs) et le fait qu'elles n'ont pas pu obtenir d'aménagements horaires qui auraient rendu compatibles le fait de travailler à deux et la présence de jeunes enfants ;

- si près de 90% des femmes indiquent qu'elles aimaient leur travail et 50% qu'elles auraient aimé continuer à travailler, ces femmes présentent un profil très particulier du point de vue de leurs conditions de travail : elles sont en effet près de 47% à déclarer avoir régulièrement des horaires atypiques (à travailler régulièrement le matin avant 7h du matin ou le soir après 18h) et plus de 40% à déclarer travailler régulièrement le samedi ou le dimanche ; plus de 51% répondent non à la question « trouviez vous vos horaires commodes, adaptés à votre vie de famille.

Par ailleurs, il faut aussi prendre en considération les diverses formes que peut revêtir le temps partiel. D'abord, il faut remarquer qu'à côté du temps partiel « choisi », un temps partiel « subi » s'est considérablement développé depuis 1993, date à laquelle des mesures incitatives publiques (exonérations de cotisations sociales) ont été prises pour promouvoir le développement du travail à temps partiel. On considère aujourd'hui qu'un tiers des effectifs travaillant à temps partiel n'a pas choisi cette formule et souhaiteraient travailler davantage. Ce temps partiel est en réalité devenu un mode de gestion flexible de la main d'œuvre pour certains secteurs, comme la grande distribution. Contrairement à ce qui a souvent été affiché, ce type de temps partiel, réparti de manière très éclatée sur la journée et la semaine, souvent tôt le matin, tard le soir, le samedi, et avec des temps de travail interrompus par de nombreuses pauses, n'améliore en aucune manière la conciliation de la vie professionnelle et familiale, bien au contraire.

B - Un temps partiel spécifiquement féminin qui n'est pas toujours favorable à la conciliation

Ce type de temps partiel, très « mal réparti », est loin de faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, en particulier des femmes actives. En effet, aujourd'hui, 16,2% des actifs occupés travaillent à temps partiel : c'est le cas pour 5,1% des actifs occupés hommes et 29,7% des actives occupées femmes. Le taux de sous-emploi parmi les personnes travaillant à temps partiel était en 2002 de 31,6%, le taux de sous-emploi des femmes étant de 30%. Il s'agit de personnes qui souhaiteraient travailler davantage.

Une exploitation de l'enquête « Emploi du temps » a mis en évidence que les salariés à temps partiel étaient en effet dans des situations très contrastées : le « temps partiel choisi pour les enfants » concerne surtout des femmes entre 35 et 55 ans, près d'une sur quatre ayant au moins trois enfants et une sur six, un enfant de moins de six ans. La part de cadres est importante dans cette catégorie (38%) dont une forte proportion dans le public. Cette catégorie s'oppose point par point aux temps partiels d'embauche qui ont pour 34% d'entre elles des durées du travail différentes d'un mois à l'autre et font souvent des heures complémentaires, réalisées avec peu de délais de prévenance. Parmi les salariées ayant choisi le temps partiel pour s'occuper de leurs enfants, les horaires ont souvent été choisis et elles sont 36% à ne jamais travailler le mercredi. 79% des femmes travaillant à temps partiel ayant choisi la répartition de leurs horaires sont toujours présentes le soir auprès de leurs enfants contre 63% pour celles qui ne l'ont pas choisie (66% contre 56% pour le matin)⁵².

On doit néanmoins s'interroger sur le temps partiel « choisi », qui est principalement pris par des femmes et dont on sait désormais, par de nombreuses études, qu'il handicape considérablement la carrière de celles-ci : la conciliation continue de se conjuguer au féminin. Le dernier rapport de l'OCDE sur les perspectives de l'emploi (la situation des femmes au travail) a bien mis en évidence la manière dont le temps partiel, subi et choisi, expliquait en grande partie les moindres performances professionnelles des femmes, notamment en termes de salaires, postes de responsabilité...

⁵² J. Bue, Temps partiels des femmes : entre choix et contraintes, PS, février 2002, n° 08-2, Ministère de l'emploi et de la solidarité

III-2-3 - Conséquences des lacunes de la conciliation

A - Des inégalités persistantes

Rappelons quelques éléments désormais bien connus : si les femmes travaillent de plus en plus, elles continuent néanmoins à prendre en charge l'essentiel des tâches domestiques et familiales : selon l'enquête « Emploi du temps », 83% du noyau dur des tâches domestiques et la plus grande part du temps parental sont assurés par les femmes. Non seulement la quantité de temps passé est bien supérieure proportionnellement aux hommes, mais lorsqu'il s'agit des enfants, la complexité est renforcée par le caractère rigide de l'emploi du temps des enfants (absence d'autonomie, horaires des modes d'accueil, de l'école ou des activités) : l'emploi du temps des enfants limite et circonscrit l'emploi du temps professionnel des femmes, à la différence de celui des hommes.

Pour les femmes, avoir des enfants signifie leur consacrer spécifiquement du temps presque tous les jours (moins de 5% des mères d'un enfant de moins de trois ans déclarent n'avoir eu aucune activité liée aux enfants ce jour là alors que 44% des hommes ont eu, le jour de l'enquête, une activité classée en temps parental). Les mères en couple consacrent deux heures par jour à ces activités lorsqu'elles sont « concernées » et trois heures lorsqu'elles ont un enfant de moins de trois ans. Leurs conjoints y consacrent 1h 10 en moyenne et seulement dix minutes de plus si le jeune enfant a moins de trois ans. Globalement, les mères d'enfants de moins de quinze ans consacrent 1h35 en moyenne au temps parental et les pères 31 minutes, soit trois fois moins (E. Algava).

Ce déséquilibre dans la prise en charge est à l'origine non seulement du fort pourcentage de femmes travaillant à temps partiel (y compris le temps choisi) mais aussi de toute une série d'inégalités : le taux de chômage des femmes reste plus élevé que celui des hommes (toujours d'environ 3,5 points – 10,7% contre 7,1% en 2001), le salaire des femmes est moins élevé que celui des hommes : selon l'OCDE, le salaire horaire féminin est égal à 87% de celui des hommes, qu'il s'agisse d'une mesure portant simplement sur le temps complet ou incluant le temps partiel ; la ségrégation verticale reste également très forte. En France, au bout de dix ans de carrière, un titulaire d'un baccalauréat général qui dispose d'un emploi a 17 % de chances d'occuper un emploi cadre si c'est un homme, 8 % si c'est une femme. Aujourd'hui, les femmes représentent un peu plus d'un tiers de la catégorie « cadres et professions intellectuelles supérieures ». Leur présence parmi les cadres dirigeants ou les membres des conseils d'administration des grandes entreprises est dérisoire : dans les cinq mille premières entreprises françaises, les femmes ne représentent que 7 % des cadres dirigeants. L'OCDE a récemment mis en évidence combien la présence d'enfants était déterminante dans le moindre taux d'emploi et la moindre durée du travail des femmes, se trouvant ainsi à l'origine de la plupart des inégalités que nous venons de rappeler.

Dans la mesure où les femmes occupent également des emplois rassemblés dans un assez petit nombre de secteurs, souvent peu qualifiés et sur des horaires atypiques, la conciliation est rendue encore plus difficile : cela peut expliquer le succès de l'APE au second enfant, qui a amené à l'arrêt temporaire d'activité des femmes dont les salaires et les conditions de travail étaient le plus souvent peu élevés et qui expliquent en partie leur décision non seulement par le coût des structures d'accueil de jeunes enfants mais également par la contrainte que constitue le fait de travailler avec des conditions d'emploi difficiles, très variables, sur des horaires atypiques, tout en ayant de jeunes enfants. Parmi les femmes qui se sont arrêtées de travailler à la venue d'un enfant, 20% déclarent que c'était parce que les modes d'accueil étaient trop chers ou la conciliation trop difficile⁵³.

B - Un fort sentiment de manque de temps pour soi et pour les enfants

Une autre conséquence de ces dysfonctionnements de la conciliation, lorsque les femmes ne s'arrêtent pas de travailler et en cas de bi-activité des couples ou de monoparentalité active, est la pression qui pèse sur les femmes et s'exprime par le fait de « manquer de temps » et l'emploi du temps des enfants, dont le temps de présence avec les parents est de plus en plus restreint.

L'enquête sur la réduction du temps de travail et les modes de vie de la DARES met en évidence deux grands résultats quant à la question de savoir si les personnes interrogées manquaient de temps avant la RTT : si près de 40% de l'échantillon répond positivement à cette question, les scores les plus élevés sont atteints par les cadres, et à qualification et CSP égales par les femmes – qui par construction de l'échantillon travaillent toutes à temps complet – ayant des enfants de moins de douze ans et vivant en couples bi-actifs ou en situation monoparentale (cf. tableau en annexe 4). En revanche, ce sont les employés et ouvriers non qualifiés et notamment les femmes non qualifiées sans enfants de moins de douze ans qui déclarent le plus ne jamais manquer de temps et plutôt souffrir d'horaires incommodes. Il s'agit clairement d'une population dont les horaires de travail sont variables, alternants ou plus généralement atypiques, et qui sont principalement caractérisés par l'irrégularité ou l'imprévisibilité. Si ces deux populations s'opposent terme à terme, celle des femmes avec enfants de moins de douze ans déclare à la fois le plus manquer de temps et avoir le plus des horaires incommodes.

La possibilité de garantir aux salariés un temps parental correct est donc posée.

ANNEXES

Annexe 1 : Les principales mesures relatives aux modes d'accueil depuis 20 ans.

Pour la garde par les parents

- En 1985, une aide est instituée pour les parents, généralement les mères, qui n'exercent pas d'activité professionnelle pendant les trois premières années de leur enfant : l'allocation parentale d'éducation. Elle est réservée aux parents qui ont au moins trois enfants et peuvent attester de 2 années d'activité professionnelle dans les 3 ans précédant l'arrêt. En 1986, la condition d'activité est assouplie à 2 années d'activité professionnelle dans les 10 années précédentes.
- En 1994, l'allocation parentale d'éducation est étendue dès le 2^{ème} enfant aux parents qui peuvent attester de deux années d'activité professionnelle au cours des 5 années précédentes. Elle est accordée aux parents qui travaillent à temps partiel avec des conditions très avantageuses lorsque chacun des deux parents exerce son activité à temps partiel. Pour bénéficier de cette APE à temps partiel, il n'est pas nécessaire de réduire son activité, contrairement à ce qui a souvent été écrit.
- En 2001, un congé de paternité d'une durée de 14 jours est créé.
- En 2001, une mesure est destinée à favoriser la réinsertion professionnelle à l'issue de l'allocation parentale d'éducation : il est possible de cumuler l'APE et son salaire pendant une période limitée intervenant au moins 6 mois avant la fin des droits à l'APE et une aide à la reprise d'activité est créée.

L'accueil individuel

- En 1980, les caisses d'allocations familiales mettent en place une prestation spéciale pour les assistantes maternelles (PSAM) pour compenser les cotisations des parents qui déclarent les assistantes maternelles à l'URSSAF.
- En 1991, la prestation spéciale assistante maternelle est remplacée par une prestation légale : l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle.
- En 1992, est créé un complément d'AFEAMA qui vient compléter le remboursement des cotisations sociales via l'AFEAMA et prendre en charge une partie du salaire versé.
En 1994, le complément d'AFEAMA est augmenté de 50% pour un enfant de moins de 3 ans et de 25% pour un enfant de 3 à 6 ans mais il reste forfaitaire quels que soient les revenus des familles.
- En 1992, une loi redéfinit le statut des assistantes maternelles et les obligations des conseils généraux à leur égard, notamment en termes de formation initiale.
- En 1992, une réduction d'impôt pour les emplois à domicile est accordée : 50% des dépenses dans une limite de 25 000 F.
Cette réduction d'impôt est portée à 50% de 90 000 F en 1994 et s'accompagne d'une augmentation du plafond de l'AGED de façon à couvrir l'intégralité des charges sociales pour un emploi à plein temps.
- L'allocation de garde d'enfant à domicile est créée en 1986.
- En 2001, le complément d'AFEAMA est modulé en fonction des ressources des parents avec un montant de base de 845 F par mois et deux montants majorés à 1020 et 1290 F par mois.
- En 2002, les missions des relais assistantes maternelles sont étendues à la garde à domicile et leur financement est adapté et amélioré.
- Réduction d'impôts etc

L'accueil collectif

Les contrats-crèches sont créés en 1983 pour inciter au développement de places en crèches.

Les contrats-enfance leur succèdent en 1988. Avec cet outil, les caisses d'allocations familiales vont encourager les communes à développer leurs équipements d'accueil des jeunes enfants et plus largement de définir une politique globale de l'accueil des jeunes enfants sur leur territoire.

En 1999, la CNAF décide, avec l'accord de l'État, de réformer les prestations de service que les CAF accordent aux crèches. Désormais, la prestation de service inclut les participations financières des familles et couvre 66% du prix plafond. En contrepartie, les gestionnaires appliquent un barème de participations financières des familles défini au plan national et permettant leur accès aux crèches, quels que soient leurs revenus. Cette réforme permet aux gestionnaires qui accueillent un nombre important de familles en difficulté de ne plus voir peser intégralement sur eux le poids de la faible participation financière des familles. Elle devrait aussi faciliter la création de services dans les villes où résident un grand nombre de familles à faibles revenus.

En 2000 (août), un cadre juridique clarifié et actualisé est donné aux structures d'accueil des jeunes enfants avec la parution d'un décret. Ce décret, qui reconnaît officiellement les structures parentales et le multi-accueil, permet le développement d'innovations. Il accorde une plus grande place à l'aspect socio-éducatif des modes d'accueil en permettant aux éducateurs de jeunes enfants de diriger certains d'entre eux.

En 2000, lors de la conférence de la famille, un fonds d'investissement pour la petite enfance est créé et financé sur les excédents de la branche famille lors de la loi de financement de la sécurité sociale d'un montant d'1,5 milliard de francs. Très rapidement consommée, une aide exceptionnelle à l'investissement vient prendre la suite du fonds d'investissement pour la petite enfance. D'un montant de 229 millions d'euros (1,5 milliard de francs comme le FIPE).

En 2002, les prestations de service pour les crèches et haltes-garderies sont unifiées. Cette réforme réduit la complexité du système de financement par les CAF, elle permet de revaloriser les prestations accordées aux haltes garderies, de soutenir le multi-accueil.

En 2002, sont instituées des commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants.

Annexe 2 : Les caractéristiques des principaux modes d'accueil des jeunes enfants : tableau de synthèse

	Accueil collectif		Accueil individuel	
	Crèche	Ecole maternelle	Assistants maternelles	Garde à domicile
Nombre d'enfants concernés				
Moins de 3 ans	220 000 (10 %)	255 000 (34,7% des enfants de 2 ans)	415 000 (20 %)	31 000 (1,5 %)
3 à 6 ans	Marginal	2 360 000 (presque 100% des enfants)	240 000	49 000
Contrôle	Agrément et surveillance par le département (service de protection maternelle et infantile)	Inspecteur de l'Education Nationale (IEN)	Agrément et surveillance par le département (service de protection maternelle et infantile)	Aucun
Réglementation	Décret du 1/8/2000 et arrêté du 26/12 Projet éducatif et social, locaux, capacité maximale, règlement intérieur, place des parents, ratio adultes/enfants taux d'encadrement qualification du personnel, concours d'un médecin	Code de l'éducation Décret du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires. Arrêtés du 25 janvier 2002 : horaires et programmes d'enseignement de l'école primaire (Bulletin Officiel de l'Education Nationale – BOEN - du 14 février 2002).	Loi du 17/7/1992 et décrets de 1992 Agrément pour un à trois enfants, pour une durée de cinq ans, subordonné à la bonne santé et à la capacité de la personne à assurer l'épanouissement de l'enfant, et à l'adéquation et la sécurité de son logement.	Pas de réglementation
Qualification du personnel	Direction : puéricultrice ou éducatrice de jeunes enfants (bac + 4 ou 3) Personnel chargé des enfants (auxiliaire de puériculture : brevet + 1 an)	Recrutement sur concours Instituteur (bac + 2) Professeur des écoles : licence + formation professionnelle Formation continue de 36 semaines pour la durée de la carrière	Formation de 60 heures dans les cinq années qui suivent l'agrément	Pas de formation obligatoire, mais possibilité de formation volontaire (avec accord de l'employeur)
Employeur	Communes : 70 % Associations : 28 %	État	Parents	Parents
Coût global	# 2 milliards d'euros (y compris haltes-garderies)		1,7 milliard d'euros (y compris 3/6 ans)	135 milliards d'euros (y compris 3/6 ans)
Coût par enfant par an	12 700 euros	4 040 euros	6 600 euros	17 200 euros
Répartition du financement	CNAF Communes Familles	Personnel : État Locaux et entretien : communes	CNAF Familles	CNAF Familles
Modalités du financement	Prestation de service CNAF Subvention des communes	État Communes	Prestation légale AFEAMA	Prestation légale AGED
Tarification	12 % du revenu mensuel	<i>Sans objet</i>	Coût – AFEAMA Au moins 222 E/mois	Coût – AGED 750 E/mois

Annexe 3 : Les professionnels de la petite enfance : tableau de synthèse

Type de personnel	Formation initiale	Groupe d'âge ciblé	Domaine professionnel	Employeur	% d' Hommes	Formation pendant le service	Rémunération
Instituteurs	Bac + 2 ans	2/6ans	Ecole maternelle	État	<i>(pas de données nationales pour la maternelle spécifiquement)</i>	Formation continue : 36 semaines sur la durée de la carrière	Cat. B fonction publique
Professeurs des écoles	Licence + formation professionnelle						Cat. A fonction publique
ATSEM	CAP petite enfance	2/6ans	Ecole maternelle	Communes ou EPCI	<i>(non connu – très faible)</i>		Cat. C fonction publique territoriale
Puéricultrices	Infirmière ou sages femmes + 1 an de spécialisation	Enfants de tous âge, mais particulièrement les plus jeunes moins de 3 ans pour les enfants bien portants	Crèches, haltes-garderies (et service de PMI, hôpital)	Collectivités locales (communes, départements) Associations	2,1 %	Droit commun de la formation professionnelle continue ; parfois formation à la fonction de directeur de structures d'accueil	Catégorie B fonction publique territoriale (passage en A en cours)
Educateurs de jeunes enfants	27 mois post bac en centre de formation	Enfants de moins de 7 ans	Toutes structures accueillant des enfants de moins de 6 ans (crèches, haltes, etc)	Collectivités locales (communes, départements) Associations	4,6 %	Droit commun de la formation professionnelle continue ; parfois formation à la fonction de directeur de structures d'accueil	Catégorie B fonction publique territoriale
Auxiliaires de puériculture	1 an après BEPC	Enfants de tous âge, mais particulièrement les plus jeunes moins de 3 ans pour les enfants bien portants		Collectivités locales (communes, départements) Associations	0,7 %		Catégorie C fonction publique territoriale
Assistantes maternelles					Marginal		

Annexe 4 : Enquête « RTT et modes de vie »

“ Diriez vous que vous manquez de temps ? – toujours et souvent –“ (en %)

	Ensemble	Femmes	Hommes
Ensemble	39,5	48	35,7
Cadres	60	74,5	56
professions intermédiaires	44	57	34
Ouvriers et employés non qualifiés	31	33,5	28,5
avec jeunes enfants	39,5	57	45,5
avec enfants moins 12 ans	44,4	56,5	40,5
en couple sans enfant	36,6	42,3	33,2

Source : enquête RTT/modes de vie, DARES

Les quelques tableaux suivants, tirés de l'enquête RTT et modes de vie, mettent en évidence les moments où le parent interrogé est jamais, parfois, souvent, toujours avec ses enfants à certains moments clés de la journée de celui-ci :

6.15. Les semaines où vous travaillez, êtes-vous auprès de vos enfants DE MOINS DE 12 ANS toujours, souvent, parfois ou jamais au moment du petit-déjeuner ?	Effectif	%
TOTAL	623	100,0
- toujours	214	34,4
- souvent	82	13,1
S/T toujours + souvent	296	47,5
- parfois	131	21,1
- jamais	190	30,6
- sans objet	5	0,8

6.15. Les semaines où vous travaillez, êtes-vous auprès de vos enfants DE MOINS DE 12 ANS toujours, souvent, parfois ou jamais au déjeuner ?	Effectif	%
TOTAL	623	100,0
- toujours	40	6,5
- souvent	37	6,0
S/T toujours + souvent	78	12,5
- parfois	131	21,0
- jamais	402	64,4
- sans objet	13	2,1

6.15. Les semaines où vous travaillez, êtes-vous auprès de vos enfants DE MOINS DE 12 ANS toujours, souvent, parfois ou jamais pour le dîner ?	Effectif	%
TOTAL	623	100,0
- toujours	380	61,0
- souvent	108	17,3
S/T toujours + souvent	488	78,3
- parfois	109	17,4
- jamais	24	3,8
- sans objet	3	0,5

6.15. Les semaines où vous travaillez, êtes-vous auprès de vos enfants DE MOINS DE 12 ANS toujours, souvent, parfois ou jamais pour le coucher ?	Effectif	%
TOTAL	623	100,0
- toujours	408	65,6
- souvent	96	15,4
S/T toujours + souvent	504	80,9
- parfois	94	15,2
- jamais	20	3,3
- sans objet	4	0,6

6.15. Les semaines où vous travaillez, êtes-vous auprès de vos enfants DE MOINS DE 12 ANS toujours, souvent, parfois ou jamais pour les accompagner à l'école ?	Effectif	%
TOTAL	532	100,0
- toujours	90	17,0
- souvent	65	12,2
S/T toujours + souvent	155	29,2
- parfois	134	25,2
- jamais	225	42,4
- sans objet	17	3,3

6.15. Les semaines où vous travaillez, êtes-vous auprès de vos enfants DE MOINS DE 12 ANS toujours, souvent, parfois ou jamais pour aller les chercher à l'école ?	Effectif	%
TOTAL	532	100,0
- toujours	62	11,7
- souvent	60	11,2
S/T toujours + souvent	122	23,0
- parfois	175	32,9
- jamais	220	41,3
- sans objet	15	2,9

6.15. Les semaines où vous travaillez, êtes-vous auprès de vos enfants DE MOINS DE 12 ANS toujours, souvent, parfois ou jamais pour les aider à faire leurs devoirs ?	Effectif	%
TOTAL	532	100,0
- toujours	101	19,0
- souvent	96	18,1
S/T toujours + souvent	198	37,1
- parfois	169	31,7
- jamais	84	15,8
- sans objet	82	15,3

6.15. Les semaines où vous travaillez, êtes-vous auprès de vos enfants DE MOINS DE 12 ANS toujours, souvent, parfois ou jamais pour vous occuper du bain ?	Effectif	%
TOTAL	397	100,0
- toujours	105	26,3
- souvent	67	16,9
S/T toujours + souvent	172	43,2
- parfois	122	30,6
- jamais	81	20,3
- sans objet	23	5,9

Annexe 5 : La nouvelle politique d'accueil des jeunes enfants annoncée à la conférence de la famille du 29 avril 2003

Ce rapport a été rédigé avant la Conférence de la famille du 29 avril 2003, où le Gouvernement a présenté 10 nouvelles mesures exprimant une volonté politique ambitieuse d'amélioration de l'accueil de la petite enfance en France.

La mise en œuvre de ces mesures sera engagée à partir du premier janvier 2004.

Ces réformes concernent aussi bien le système de prestations publiques de soutien aux familles de jeunes enfants - par la création d'une prestation unique d'accueil du jeune enfant, la PAJE - , que l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre des services d'accueil. Elles incitent également les entreprises à prendre des initiatives visant à favoriser la conciliation de la vie familiale et professionnelle de leur salariés, y compris par des actions de solvabilisation financière de l'offre de services d'accueil.

L'ensemble de ces 10 mesures est décrit ci-dessous et accompagné d'un jeu de 6 fiches détaillées. Elles rendent compte de l'évolution significative récente de la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France.

10 Mesures pour les Familles

LA PRESTATION D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT (PAJE)

C'est un mécanisme « à deux étages », allocation de base + complément de libre-choix, qui va remplacer les cinq prestations existantes. La PAJE se mettra en place pour les enfants nés à partir du 1^{er} Janvier 2004.

1. L'allocation de base

⇒ MESURE N°1 :

une prime à la naissance de 800 euros est versée au 7^e mois de grossesse.

⇒ MESURE N°2 :

à partir de la naissance, **160 euros par mois** environ sont versés jusqu'aux trois ans de l'enfant.

Revenu famille par mois	1 SMIC 915 €	2 SMIC 1830 €	3 SMIC 2750 €	3,5 SMIC 3200 €	4 SMIC 3660 €	4,5 SMIC 4120 €	5 SMIC 4575 €
Situation actuelle avec l'APJE	160 €	160 €	160 €	0	0	0	0
Situation proposée avec la PAJE	160 €	160 €	160 €	160 €	160 €	160 €	0
Gains par mois				+ 160 €	+ 160 €	+ 160 €	

90 % des parents **percevront ces 160 euros par mois**, soit 200 000 familles nouvelles.

2. Le complément de libre-choix du mode de garde

Ce complément s'adresse aux parents qui choisissent de continuer à exercer une activité professionnelle, en leur finançant un mode de garde pour leurs jeunes enfants de 0 à 6 ans.

⇒ MESURE N°3 :

les efforts sont ciblés en direction des familles à revenus modestes et moyens, pour leur permettre de choisir librement leur mode de garde. Aujourd'hui en effet elles ne peuvent s'offrir les services d'une assistante maternelle. Grâce à la PAJE, ces familles auront financièrement la

possibilité de choisir de faire garder leurs enfants par une assistante maternelle ou en crèche. **L'objectif est de permettre à 200 000 familles d'avoir un vrai libre-choix de leur mode de garde.**

. La création d'un libre-choix entre une assistante maternelle et une place en crèche pour les familles modestes :

Revenu mensuel des parents	1 SMIC 915 €	1,5 SMIC 1370 €	2 SMIC 1830 €
% du revenu consacré à la garde en crèche	10,7 %	9,4 %	8,9 %
% du revenu consacré aujourd'hui à la garde par une assistante maternelle	28%	18,8%	14%
% du revenu consacré à la garde par une assistante maternelle avec la PAJE	12%	7,8 %	5 %

En tout état de cause, **toutes les familles ayant déjà aujourd'hui l'AFEAMA ou l'AGED, soit 660 000 familles, seront gagnantes :**

. Les 600 000 familles qui font garder leurs enfants par une assistante maternelle :

Revenu famille par mois	1 SMIC 915 €	2 SMIC 1830 €	3 SMIC 2750 €	3,5 SMIC 3200 €	4 SMIC 3660 €	4,5 SMIC 4120 €	5 SMIC 4575 €
Situation actuelle avec l'AFEAMA	450 €	450 €	380 €	380 €	380 €	380 €	380 €
Situation nouvelle avec la PAJE	600 €	600 €	500 €	500 €	500 €	400 €	400 €
Gains par mois Par enfant	+ 150 €	+ 150 €	+ 120 €	+ 120 €	+ 120 €	+ 20 €	+ 20 €

Situation pour un temps de garde complet avec les cotisations sociales prises en charge à 100 % et un complément financier modulé selon le revenu de 150/250/350 euros/mois **par enfant**.

. Les 60 000 familles qui font garder leurs enfants par une garde à domicile :

Revenu Famille par mois	1 SMIC 915 €	2 SMIC 1830 €	3 SMIC 2750 €	3,5 SMIC 3200 €	4 SMIC 3660 €	4,5 SMIC 4120 €	5 SMIC 4575 €
Situation actuelle avec l'AGED	515 €	515 €	515 €	515 €	515 €	345 €	345 €
Situation proposée avec la PAJE	725 €	725 €	625 €	625 €	625 €	525 €	525 €
Gains par mois Par famille	+ 210 €	+ 210 €	+ 110 €	+ 110 €	+ 110 €	+ 180 €	+ 180 €

Situation pour un temps de garde complet avec les cotisations sociales prises en charge à 50 % et un complément financier modulé selon le revenu de 150/250/350 euros/mois **par famille**.

3. Le complément de libre-choix d'activité

Ce complément s'adresse aux parents qui font le choix d'arrêter leur activité professionnelle pour élever leurs jeunes enfants jusqu'à leurs 3 ans. Il compense une partie de la perte de rémunération. Il se monte à 340 euros par mois qui s'ajoutent aux 160 euros de l'allocation de base. Le montant et la durée de l'APE actuelle sont maintenus.

La condition d'activité sera d'avoir travaillé 2 ans dans les 4 dernières années pour 2 enfants et 2 ans dans les 5 dernières années à partir du 3^e enfant.

⇒ **MESURE N°4 :**

le complément sera **augmenté de 15 % en cas de travail à temps partiel** par rapport à l'APE à taux partiel. **125 000 familles** auront entre 40 et 50 euros/mois supplémentaires.

⇒ **MESURE N°5 :**

mesure nouvelle majeure pour les familles, le **complément** de 340 euros par mois sera versé **dès le premier enfant** pendant les **6 mois suivants le congé de maternité** (avec une condition d'activité de deux ans dans les deux ans).

→ Le désir de pouvoir être proche de son enfant et de pouvoir s'en occuper pendant la toute petite enfance explique la décision de créer un complément « libre-choix d'activité » dès le 1^{er} enfant. L'APE à laquelle il se substitue, n'est offerte aujourd'hui qu'à partir du 2^{ème} enfant.

LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE GARDE

Le développement de l'offre de garde est le complément indispensable à la mise en œuvre de la PAJE. Quatre axes principaux sont retenus :

◆ **1^{er} axe : plan de création de places de crèches**

⇒ **MESURE N°6 :**

lancement d'un "Plan crèches" **de 200 millions d'euros qui permettra de créer 20.000 places supplémentaires :**

- plan orienté en faveur des projets les plus innovants et souples pour les parents ;
- soutien en particulier à la création de crèches d'entreprises et interentreprises en partenariat avec les CAF et les collectivités locales.

◆ **2^e axe : l'ouverture au secteur privé**

⇒ **MESURE N°7 :**

le secteur des **services aux familles** doit être développé, en particulier en matière d'offre de garde. Il est indispensable **d'ouvrir ce secteur au maximum d'intervenants possibles** pour compléter l'offre publique. Cette ouverture se fera en harmonie avec les règles de fonctionnement des structures existantes.

Les objectifs :

- **Permettre aux parents de passer par une entreprise** ou une association sans être employeurs directs de leur assistante maternelle ou de leur garde à domicile (complément de libre choix du mode de garde de la PAJE offert aux familles qu'ils soient employeurs directs ou non) ;
- Rendre possible un financement public pour des crèches privées

◆ **3^e axe : le crédit d'impôt familles**

⇒ **MESURE N°8 :**

prise en charge fiscale de 60 % des sommes versées par les entreprises en faveur des familles.

Pour améliorer la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle :

- **augmenter l'offre de garde des jeunes enfants** : crèches d'entreprise et interentreprises, financements conjoints avec les communes et les CAF...

- favoriser différentes **actions à caractère familial** : versements de **compléments financiers aux familles** pendant les congés parentaux, financements d'actions de formation permettant un retour plus facile à l'emploi après le congé parental d'éducation....

◆ **4^e axe : la revalorisation du statut des assistantes maternelles**

⇒ **MESURE N°9 :**

amélioration de l'attractivité de ce métier :

- **modification de l'agrément** actuel permettant d'accueillir davantage d'enfants en passant de trois enfants à trois places équivalent temps plein pour les assistantes maternelles non permanentes ;
- **alignement du statut** des assistantes maternelles non permanentes sur le droit commun : contrat de travail obligatoire, mensualisation, congés...
- prise en charge par la sécurité sociale de cotisations pour la création d'un fonds de **formation professionnelle** continue ;
- prise en charge de cotisations sociales au titre de la prévoyance avec la création d'une **complémentaire santé et accident du travail** ;
- **validation des acquis de l'expérience** et création d'un diplôme équivalant à un CAP "petite enfance".

LES SERVICES AUX FAMILLES

⇒ **MESURE N°10 :**

rationaliser et développer les services aux familles :

- Mise en place de « points info familles » réunissant tous les acteurs institutionnels et associatifs des services aux familles ;
- Lancement d'un portail internet de services aux familles ;
- Mise en place d'un financement pérenne pour la médiation familiale afin d'accompagner la réforme du droit du divorce ;
- Création d'un diplôme de médiateur familial.

1. Faciliter l'accueil de l'enfant avec la PAJE

Constat :

- Les prestations actuelles sont peu lisibles pour les familles : il y a cinq prestations principales (APJE courte, APJE longue, APE, AFEAMA, AGED) qui ont été mises en place au gré des circonstances sans logique d'ensemble (voir annexe spécifique);
- L'accès à un mode de garde n'est pas équitable : les parents ayant des revenus modestes ou moyens n'ont en pratique aucun libre-choix de leur mode de garde et ont notamment de grandes difficultés à accéder à une assistante maternelle. (cf fiche sur les "10 mesures").
- Un nombre important de femmes (en particulier les plus fragiles) sont obligées de quitter leur emploi pour s'occuper de leurs jeunes enfants.

Les objectifs du Gouvernement :

- Regrouper et rendre plus lisibles les prestations existantes;
- Simplifier la vie des familles;
- Concilier dans une même prestation des objectifs de politique familiale et des objectifs favorables à la croissance économique et à l'emploi ; augmenter à moyen terme à la fois la natalité et le taux d'activité des femmes pour financer une partie des retraites à l'horizon 2020;
- Faciliter la vie familiale et concilier vie personnelle et vie professionnelle : favoriser le libre-choix des parents de travailler ou non ainsi que le libre-choix de leur mode de garde en offrant à toutes les familles la possibilité financière d'accéder à un mode de garde.

Mesures proposées :

Mise en place au 1^{er} Janvier 2004 de la Prestation d'Accueil du Jeune enfant (PAJE) qui regroupera les cinq prestations principales existantes représentant 8 milliards d'euros. Prestation globale à deux étages avec :

- une allocation de base d'environ 160 euros par mois ;
- un complément de libre-choix, fonction du choix de vie des parents : soit le parent souhaite poursuivre une activité professionnelle et il a alors droit à un complément de libre choix du "mode de garde" modulé en fonction de ses revenus permettant une égalité d'accès aux modes de garde ; soit le parent souhaite s'arrêter temporairement de travailler et il reçoit un complément de libre choix d'activité d'environ 340 euros par mois.

La PAJE répond ainsi à trois objectifs essentiels :

- **Objectif d'universalisation** : la PAJE touchera un nombre jamais atteint de familles, y compris des familles à revenus moyens aujourd'hui exclues de l'APJE : plus de 90 % des familles (1,9 million sur 2,1 millions) toucheront l'allocation de base de la PAJE, soit 200 000 familles nouvelles bénéficiaires par rapport à aujourd'hui.
- **Objectif de libre-choix du mode de garde** : toutes les familles auront un libre-choix, ce qui n'existe pas aujourd'hui pour les parents ayant des revenus modestes ou intermédiaires (par exemple, pour un revenu équivalent à 1 SMIC, le recours à une assistante maternelle représente 28% du revenu de la famille). L'objectif est de toucher en priorité 200 000 familles à bas et moyens revenus.
- **Objectif de libre-choix d'exercer une activité ou non** : les parents qui souhaitent arrêter leur activité professionnelle ne doivent pas le faire pour des raisons matérielles mais parce qu'ils l'ont vraiment décidé pour des motifs d'ordre familial. Le souci de pouvoir être proche de son enfant et de pouvoir s'en occuper pendant la petite enfance explique la décision de créer un complément « libre-choix d'activité » dès le 1^{er} enfant.

Coût :

- **850 millions d'euros.**
- Prestation appliquée aux **nouvelles naissances** à compter du **1^{er} Janvier 2004.**

2. Développer l'offre de garde grâce à l'amélioration du statut des assistantes maternelles et un plan de créations de places en crèches

Constat :

- L'offre de garde reste globalement insuffisante et mal répartie sur le territoire. 30 % seulement des enfants de moins de trois ans bénéficient d'un mode de garde « payant ».
- Il existe une pénurie de places en crèches. De nombreux projets sont stoppés faute de financements. Le nombre de places en crèches n'a progressé que faiblement depuis 10 ans (+ 10 %). Les besoins non satisfaits restent très importants, notamment en zone rurale ou dans les agglomérations de taille moyenne. Alors que de gros efforts ont été faits pour rendre les crèches financièrement accessibles pour les parents, ceux-ci ont beaucoup de difficultés à trouver une offre suffisante. Le libre-choix des parents ne peut donc pas toujours s'exercer.
- De son côté, le métier d'assistante maternelle n'est pas suffisamment valorisé. Le nombre d'assistantes maternelles augmente fortement, mais sans adaptation de leur statut, mis en place en 1977 et en 1992, et devenu totalement inadapté, notamment au regard des importantes responsabilités qui pèsent sur elles. Or comme vient de le montrer un récent rapport du Plan, si des mesures ne sont pas prises pour améliorer leur statut, une grave pénurie d'emplois d'assistantes maternelles est prévisible. C'est un secteur potentiellement créateurs de nombreux emplois (450 000 selon le Plan), à condition que soit mis en place un statut suffisamment attractif.

Les objectifs du Gouvernement :

- Accompagner du côté de l'offre la mise en place de la PAJE. La politique d'accueil de la petite enfance doit être globale. Le développement de l'offre de garde est un complément indispensable à la mise en œuvre de la PAJE.
- Valoriser et rendre attractifs les métiers de la petite enfance, et notamment le métier des assistantes maternelles appelé à connaître des créations massives d'emplois.
- Poursuivre l'effort engagé de créations de places de crèches
- Créer les conditions permettant à l'offre de garde de s'accroître au cours des cinq prochaines années de 200 000 places supplémentaires.
- Favoriser le développement de l'offre de garde qui constitue un secteur d'activité prometteur en terme de créations d'emplois.

Mesures proposées :

- Mise en place d'un statut attractif pour les assistantes maternelles non permanentes: revalorisations salariales, alignement du statut sur le droit commun, création de perspectives de carrière, modification des conditions d'agrément.
- Lancement d'un « plan crèches » à partir de 2004 permettant de créer 20 000 places supplémentaires.

Coût :

- Réforme du statut des assistantes maternelles : **50** millions d'euros sur 2 ans en 2004 et 2005.
- « Plan crèche » : **200** millions d'euros à partir de 2004.

3. Inciter les entreprises à mener des actions de politique familiale en faveur de leurs salariés avec le « crédit d'impôt familles »

Constat :

- Les entreprises mènent déjà un certain nombre d'actions, mais elles restent disparates et peu nombreuses.
- Or les familles gagneraient à ce que les entreprises interviennent davantage dans le champ de la politique familiale (réservation de places en crèches, aménagements des temps de travail et des congés parentaux, versements de compléments financiers...).

Les objectifs du Gouvernement :

- Offrir aux entreprises un cadre juridique et fiscal leur permettant d'intervenir en faveur des familles avec un objectif de meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, afin que les parents ne soient pas pénalisés dans leur vie professionnelle par leurs obligations familiales.
- Inciter les entreprises à intervenir en complément de l'effort public sur l'offre de modes de garde.

Mesures proposées :

- Mise en place du « crédit d'impôt familles » annoncé par le Président de la République en faveur des entreprises avec un taux d'aide fiscale attractif de **60 %**. Ce crédit d'impôt prendra en charge aussi bien des actions de solvabilisation de l'offre (financements de crèches inter-entreprises ou de projets mixtes entreprises/communes/CAF) que des aides financières liées à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Coût :

Objectif d'ici à 2007 de **100** millions d'euros de dépenses.

Fiche n°1
La prestation d'accueil du jeune enfant

(PAJE)

- Prestation destinée à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.
- Objectifs à la fois de politique familiale (augmenter la natalité) et économiques (soutenir la croissance économique et participer sur le long terme au financement des retraites).
- Prestation créatrice d'emplois, structurant et dynamisant le secteur d'activité économique de l'accueil des jeunes enfants.
- Prestation globale remplaçant l'APJE courte, l'APJE longue, l'APE, l'AFEAMA et l'AGED.
- Prestation à deux étages « allocation de base + complément de libre-choix » avec un complément fonction du choix de vie des parents : soit un complément « libre-choix du mode de garde » ; soit un complément « libre-choix d'activité ».
- Prestation universelle offerte à tous les parents : chaque famille a au minimum droit soit à l'allocation de base, soit au complément, soit aux deux.
- Prestation non fiscalisée.
- Mise en œuvre de la PAJE au 1^{er} Janvier 2004 appliquée aux naissances nouvelles à compter de cette date.
- Mécanismes de financements existants des crèches inchangés.

A. L'allocation de base de la PAJE

- Correspond à la prise en charge des dépenses occasionnées par l'entretien et l'éducation de l'enfant (hors modes de garde).
- Produit de la fusion de l'APJE courte, de l'APJE longue et d'une partie de l'APE.
- Repose sur le principe de l'APJE actuelle.
- Allocation fixée à 159 euros par mois (base 2003).
- Allocation versée par famille.
- Versement pour la période allant **de la naissance jusqu'aux trois ans de l'enfant**.
- Pour la période avant la naissance, versement d'une "**prime à la naissance**" au 7^{ème} mois de grossesse. Prime fixée à **800 euros** par enfant. Cumulable avec le bénéfice de l'allocation de base par ailleurs.
- **200 000 familles gagnantes nouvelles** : 150 000 familles bi-actives ayant des revenus compris entre 3.000 et 4.100 €/mois et 50 000 familles mono-actives ayant des revenus compris entre 2.300 et 3.000 €/mois.
- Gain de pouvoir d'achat conséquent, de l'ordre de 4 à 7 % puisque ces familles gagneront 160 euros par mois de plus à comparer à des revenus actuels situés entre 2.300 et 4.100 euros par mois.
- Coût de **450 millions d'euros** en 2007.
- L'allocation de base sera ainsi versée à **90 % des familles** ayant au moins un enfant de moins de trois ans, soit 1,9 million de familles sur 2,1 millions.

B. Le complément "mode de garde"

- Résulte de la **fusion de l'AFEAMA et de l'AGED**.
- Condition d'activité : au moins un des membres du couple doit exercer une activité professionnelle.
- Complément offert pour les enfants gardés par une assistante maternelle ou une garde à domicile ayant de 0 à 6 ans.
- Réduction de moitié du montant versé pour les enfants ayant de 3 à 6 ans (dans la mesure où les enfants sont scolarisés).
- Objectif d'augmentation du nombre d'enfants pris en charge par un mode de garde d'ici à 2007 de 200 000.
- Effort financier significatif réalisé : + **400 millions d'euros** (soit une augmentation des crédits de + 20 %).
- Le complément est versé par enfant en cas de garde par une assistante maternelle et par famille dans le cas d'une garde à domicile.
- **Complément modulé en fonction des revenus** afin de permettre un vrai libre-choix pour les parents aux revenus faibles et moyens aujourd'hui inexistant.
- L'effort est **ciblé prioritairement sur les bas et moyens revenus** et non diffusé uniformément à toutes les tranches de revenus. Trois niveaux : 150/250/350 euros selon les revenus des parents (plus de 4,5 SMIC, entre 2,1 et 4,5 SMIC, moins de 2,1 SMIC)
- Les cotisations sociales restent prises en charge à 100 % en cas de garde par une assistante maternelle. La prise en charge est de 50 % pour une garde à domicile.
- Les réductions d'impôt existantes sont maintenues
- Complément **favorisant le développement des entreprises** dans le secteur de la garde d'enfants : possibilité pour les familles de toucher le complément qu'elles soient employeur direct (comme aujourd'hui) ou qu'elles passent par un mandataire ou prestataire de services (association ou entreprise).

C. Le complément "retrait d'activité"

- Remplace l'Allocation Parentale d'Education (APE) actuelle.
- Complément offert par famille.
- Montant fixé à **334 euros par mois** (base 2003) s'ajoutant aux 159 euros de l'allocation de base (soit 493 euros, niveau actuel de l'APE) en cas de bénéfice de l'allocation de base. Complément fixé à 493 euros pour les familles exclues de l'allocation de base.
- Versement des 334 euros pendant une **durée de trois ans**.
- Condition d'activité : 2 ans dans les 4 dernières années pour 2 enfants et 2 ans dans les 5 dernières années à partir du 3^e enfant.
- **Complément de 334 euros** offert dès le premier enfant **en cas de retrait réel d'activité (2 ans dans les 2 ans)** pendant les 6 mois suivants le congé de maternité. **Cela répond à un vrai objectif de politique familiale : permettre aux parents de s'arrêter dès le premier enfant pendant la première année suivant sa naissance et de percevoir le complément (principe d'une APE de rang 1).**

Revalorisation de l'APE à temps partiel de 15 % ce qui représente un gain de 37 à 49 euros par mois pour 125 000 familles. Ce sont surtout des familles modestes :

	Situation actuelle	Situation avec la PAJE	Gain
Temps partiel au plus égal à 50%	APE : 326€/mois	375 €/mois Décomposition : Allocation de base : 159 € Complément : 216 €	+ 49 €/mois
Temps partiel entre 50 et 80%	APE : 246€/mois	283 €/mois Décomposition : Allocation de base : 159 € Complément : 124 €	+ 37 €/mois

- Possibilité de cumul du complément d'activité à temps partiel avec le complément « mode de garde ».

FICHE N°4

Le lancement d'un plan de création de places de crèches

- Il faut développer l'offre de places en crèches pour accompagner la PAJE. Agir pour favoriser la solvabilisation des familles à travers la PAJE aurait peu d'effet si dans le même temps un effort important n'était pas réalisé sur l'offre de garde : amélioration du statut des assistantes maternelles (cf fiche n° 3), création de places de crèches...
 - Le lancement d'un plan de création de places de crèches est structurant en matière d'offre de garde. Il favorisera l'émergence et le bouclage des projets locaux initiés par les communes.
- ⇒ Lancement début 2004 d'un « Plan crèches » à hauteur de **200 millions d'euros** permettant de créer environ **20 000 places supplémentaires**.
- Le « plan crèches » sera orienté **en priorité sur les projets innovants et souples** pour les parents (ouverture la plus large possible, prise en compte du travail atypique...)
 - Pourraient être financés notamment la création de **crèches d'entreprises et interentreprises** ainsi que tout projet à financement mixte public / privé

La revalorisation du statut des assistantes maternelles

Le développement de l'offre de garde par les assistantes maternelles nécessite d'améliorer l'attractivité des deux métiers d'assistantes maternelles permanentes et non permanentes.

La concertation entamée avec les collectivités locales sur la revalorisation du métier **d'assistante maternelle permanente** (60.000 agents concernés) se traduira par la mise en place, dès le mois prochain, en partenariat avec les parties prenantes de la profession, d'un groupe de travail chargé d'élaborer les textes législatifs nécessaires. Les axes principaux font l'objet d'un consensus: revalorisation des rémunérations selon un rythme à déterminer, accroissement de la formation, meilleure protection sociale.

Pour ce qui concerne les **400.000 assistantes maternelles non permanentes**, les axes principaux de revalorisation du métier décidés par le Gouvernement sont les suivants :

1. La revalorisation des salaires

- **Revalorisation de 11,4 %** liée à la convergence des SMIC décidée en juillet dernier par le Gouvernement. C'est un acquis important. Cette revalorisation va se réaliser entre le 1^{er} juillet 2003 et le 1^{er} Juillet 2005.

2. La modification des conditions d'agrément permettant plus de souplesse et une meilleure utilisation du temps de travail

- L'agrément actuel pour les assistantes maternelles non permanentes autorise celles-ci à garder **3 enfants. Il passera à un agrément pour 3 places**, c'est-à-dire pour trois enfants "équivalent temps plein de garde". Aujourd'hui, en moyenne, une assistante maternelle s'occupe de 2,6 enfants. En permettant aux assistantes maternelles d'accueillir plus de trois enfants, on peut envisager une nette amélioration de leur "taux d'occupation", avec à la clé, à coût horaire inchangé, des gagnants des deux côtés :
 - les assistantes maternelles auront d'autant plus de rentrées financières (jusqu'à + 15 % en moyenne, si on passait à une moyenne effective de prise en charge de 2,6 à 3 enfants).
 - les parents trouveront dans le même temps d'autant plus d'offre de garde disponible.

3. L'alignement du statut sur les règles de droit commun

- L'objectif est de faire **converger l'exercice du métier d'assistante maternelle non permanente vers des dispositions de droit commun** tant en matière de congés, de droits syndicaux, de durée de temps de travail ou de contrat de travail : mise en place d'un **contrat de travail obligatoire et écrit, mensualisation de la rémunération, mise en place de congés, meilleur encadrement de la rupture du contrat de travail, amélioration de la protection sociale, amélioration de la qualité de l'agrément**, transfert de compétence du tribunal d'instance au tribunal des prud'hommes en cas de conflit.
- Il s'agit aussi de davantage professionnaliser et de mieux encadrer l'exercice de ce métier. La mise en place de cotisations au titre de la **prévoyance** et de la **formation professionnelle** continue (coût de **50 millions d'euros** à la charge de la branche famille) permettra :
 - de professionnaliser davantage les assistantes maternelles non permanentes en leur permettant d'accéder à une formation professionnelle continue qui leur est aujourd'hui impossible, grâce à la création d'un fonds de formation professionnelle.
 - de faire bénéficier les assistantes maternelles non permanentes d'une couverture maladie et accident du travail complémentaire dont elles sont aujourd'hui privées en pratique, grâce à la mise en place d'un accord de prévoyance obligatoire. Aujourd'hui en cas d'arrêt de travail, les assistantes maternelles perdent 50 % de leur salaire.

- d'organiser l'exercice de la profession et de créer une vraie branche professionnelle avec la création d'un fonds du paritarisme.

4. La mise en place de perspectives d'évolutions de carrière

- Mise en œuvre d'un "référentiel métier, compétences et formations" d'ici la fin de l'année 2003.
- **Validation des acquis de l'expérience** qui va de pair avec la possibilité qui sera désormais accordée aux assistantes maternelles non permanentes de recevoir une formation professionnelle continue. Elle permettra d'offrir à ceux et à celles qui s'engagent dans le métier d'assistante maternelle des perspectives d'évolutions professionnelles ultérieures.
- Possibilités d'accès à certains concours de la fonction publique et à certains métiers de la petite enfance. Création d'un certificat et d'un diplôme équivalant à un CAP "petite enfance".

FICHE N°6

Le "crédit d'impôt familles"

L'objectif suivi est de répondre à une attente très forte des familles, celui de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.

A. L'assiette du Crédit d'Impôt

- **Dépenses permettant d'augmenter l'offre de garde:** Financement de structures de garde des jeunes enfants, notamment :
 - crèches d'entreprise ;
 - crèches interentreprises ;
 - co-financements avec les communes et les CAF : réservation de places en crèche...
- Versements accordés par l'entreprise dans des périodes ponctuelles et directement liées à la vie de famille. Il s'agit en particulier :
 - de **compléments de salaire** accordés par l'entreprise à ses salariés en congé de maternité, de paternité ou en congé parental ;
 - de financements **d'actions de formation** au profit des parents pendant la durée du congé parental ;
 - du coût de l'indemnisation éventuelle par l'entreprise des jours de congés pour enfants malades ;
 - du **versement d'une participation financière** liée à un imprévu professionnel non récurrent (en cas de réunions tardives impliquant un surcoût en terme de mode de garde par exemple) ;
 - du coût d'une assurance contractée par l'entreprise en cas de maladie de l'enfant ou de la garde-malade.
- Coût de l'aide au conseil à la gestion des emplois lié à la problématique familiale (notamment pour les PME de moins de 50 salariés)

B. Le taux du Crédit d'impôt

- Taux appliqué sur le volume annuel des dépenses réalisées
- Taux du crédit d'impôt permettant une **prise en charge fiscale effective de 60 %** : 25 % de crédit d'impôt auquel s'ajoute la déductibilité de charge soit 35 %.

C. Les modalités de fonctionnement

- Evaluation et bilan du crédit d'impôt prévu d'ici 2005
- Imputation du crédit d'impôt sur l'Impôt sur les Sociétés ou sur l'Impôt sur le Revenu dû au titre de l'année au cours de laquelle l'entreprise a comptabilisé ses dépenses
- Remboursement du crédit d'impôt pour sa partie non imputable.

FICHE N°7

Le développement de l'offre de garde privée

Compte tenu des difficultés que rencontrent les parents à trouver un mode d'accueil pour leurs jeunes enfants, tous les moyens d'augmenter l'offre de garde existante doivent être recherchés. L'ouverture au secteur privé fait partie de ces moyens possibles.

- Le développement d'une offre privée doit venir **en complément** des actions menées actuellement. L'offre privée n'a donc pas vocation à devenir majoritaire.
- Les parents continueront à bénéficier du complément « libre-choix du mode de garde » de la PAJE **qu'ils soient employeurs directs ou qu'ils passent par une structure mandataire ou prestataire** (association ou entreprise), alors qu'aujourd'hui les parents ne peuvent percevoir l'AGED et l'AFEAMA que s'ils sont employeurs directs. Pourront ainsi se développer des entreprises privées embauchant des assistantes maternelles et/ou des gardes à domicile et les mettant à la disposition des parents.
- Objectif de **développement de crèches privées** en rendant possible un financement public.
- Ce développement de crèches privées pourrait dans un premier temps être expérimental.

FICHE N°8

Les métiers de la petite enfance dans les structures d'accueil collectif

Selon un diagnostic partagé par tous les acteurs du secteur de la petite enfance, la difficulté à recruter des personnels en nombre suffisant dans les structures d'accueil collectif constitue l'un des principaux freins à leur développement.

Pour apporter des réponses à cette situation, Christian JACOB, Ministre délégué à la famille, avait confié par lettre de mission à Marie-Claude PETIT, Présidente de la fédération nationale des Familles rurales, la présidence d'un groupe de travail dont Luc MACHARD, Délégué interministériel à la famille était le rapporteur. Un rapport lui a été remis le 16 avril dernier.

Les travaux menés par le groupe ont permis de mettre en lumière **l'insuffisance de personnels qualifiés**, en particulier au regard des nouvelles exigences réglementaires, la faiblesse de la formation en cours d'emploi, un **manque de perspectives de carrière** et de possibilités d'évolution entre les différents métiers, enfin de **fortes disparités territoriales**, à la fois dans la répartition de l'offre de formation et dans celle des structures d'accueil de la petite enfance.

Mesures

Pour remédier à la situation constatée, le groupe de travail a soumis au Ministre délégué à la famille une série de propositions qui sont autant de pistes de travail pour le gouvernement. Elles sont articulées autour de **cinq axes** :

- **favoriser le recrutement** de personnels qualifiés dans les structures d'accueil collectif de la petite enfance,
- **créer des passerelles** entre ces métiers et avec les autres métiers d'aide à la personne,
- **renforcer leur attractivité**,
- **améliorer le contenu des formations**
- et, enfin, mieux prendre en compte les **spécificités des territoires**, et notamment du milieu rural.

Annexe 6 : Sigles

ACEPP	Association des collectifs enfants parents professionnels
AEI	Aide exceptionnelle à l'investissement
AFEAMA	Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée
AGED	Allocation de garde d'enfant à domicile
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APE	Allocation parentale d'éducation
APJE	Allocation pour jeune enfant
ARAF	Aide à la reprise d'activités des femmes
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
AVPF	Assurance vieillesse des parents au foyer
BAFA	Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAFD	Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAPSAIS	Certificat d'aptitude aux actions pédagogiques spécialisées d'adaptation et d'intégration scolaires
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEL	Contrat éducatif local
CERC	Centre d'études des revenus et de la cohésion sociale
CLSH	Centre de loisirs sans hébergement
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CSP	Catégorie socio-professionnelle
CREDOC	Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie
CRESAS	Centre de recherches sur l'éducation spécialisée et l'adaptation scolaire
DARES	Direction de l'Animation, de la Recherche et des Etudes Statistiques
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DESCO	Direction de l'enseignement scolaire
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DPD	Direction de la programmation et du développement
DREES	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
EJE	Educateur / Educatrice de jeunes enfants
FIPE	Fonds d'investissement exceptionnel pour la petite enfance
FNCAUE	Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
FNPF	Fonds national des prestations familiales
IDEM	Inspectrice départementale des écoles maternelles
I(D)EN	Inspecteur / inspectrice (départemental –e) de l'éducation nationale
INRP	Institut national de recherche pédagogique
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
LAEP	Lieu d'accueil enfants -parents
OMS	Organisation mondiale de la santé
PMI	Protection maternelle et infantile
PSAM	Prestation spéciale pour les assistantes maternelles
RAM	Relais assistantes maternelles

RASED	Réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté
REP	Réseau d'éducation prioritaire
RTT	Réduction du temps de travail
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
UFNAFAAM	Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
ZEP	Zone d'éducation prioritaire

BIBLIOGRAPHIE

Assistantes et assistants maternels. Propositions d'évolution du statut. Rapport remis à la ministre déléguée à la famille et à l'enfance. DGAS. Avril 2002

Atelier Petite Enfance du Rhône. Les enfants de deux à trois ans. Réflexions et pratiques d'accueil. Dossier ressources. 1999.

Algava E. (2002), « Quels temps pour les activités parentales », E&R, n°162.

Algava E. et Ruault M. (2003), « Les assistantes maternelles : une profession en développement ». Etudes et résultats n°232

Avenel M. (2001), « Les enfants de moins de six ans et leurs familles en France métropolitaine », Drees, *Etudes et résultats*, n°97.

Baudelot O. et Rayna S. (coord.) Les bébés et la culture. Eveil culturel et lutte contre les exclusions. Collection CRESAS n°14. Edition l'Harmattan 1999.

Bonnet C. et Labbé M. (2000), « L'activité des femmes après la naissance du deuxième enfant », Recherches et Prévisions- CNAF, n°59, mars.

Bouyala N. et Roussille B., L'enfant dans la vie. Une politique pour la petite enfance. Rapport au secrétariat d'Etat à la famille. La documentation française 1982

Bue J. (2002), « Temps partiels des femmes : entre choix et contraintes », PS, février n° 08-2, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

Büttner, O., M.-T. Letablier et S. Pennec (2002), « L'action publique face aux transformations de la famille en France », CEE, *Rapport de recherche*, n°02, février.

Chambaz C. (2000), « Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples », DREES, *Etudes et Résultats*, n° 66.

Chamboredon J.C., Prévot J., « Le métier d'enfant » - Définition de la prime enfance et fonctions différentielles de l'école maternelle – in *Nouvelle revue de sociologie* – 1973, pp. 295-335

CNAF. Modes de garde, modes d'accueil : quelles évolutions ? Informations sociales n°103. 2002.

CNAF (2002), « Les bénéficiaires des équipements d'accueil collectif de la petite enfance », *L'essentiel*, n°4, septembre.

CNAF. Le fichier des équipements sociaux. Résultats 1999. Décembre 2002

CNAF. Enfance. Vie familiale et vie professionnelle. Recherche et prévisions n°64. Juin 2001

Coordonnateurs et coordination de la petite enfance dans les communes – Actes du colloque du CRESAS – Paris, 9 et 10 mars 2000 – coordonnés par O. Baudelot et S. Rayna – INRP, 2000

CREDOC (1998), « accueil des jeunes enfants, conciliation vie professionnelle et vie familiale et opinion sur les prestations familiales », rapport n° 191

CREDOC (2000), Enquête sur les aspirations des français en ce qui concerne les politiques familiales, n°212, décembre.

DREES. Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants n°1. juin 2000. Ministère de l'emploi et de la solidarité. Collection statistiques.

Daniel, A. (2003), « Les bénéficiaires de l'APE, de l'AGED et de l'AFEAMA », *Etudes et résultats*, n°217, DREES, février.

Estrade, Méda, Orain : les effets de la RTT sur les modes de vie : qu'en pensent les salariés un an après ? , PS 21-1, 2001, Ministère de l'emploi

Estrade, Ulrich : la réorganisation des temps travaillés après la RTT : un facteur de ségrégation de la main d'œuvre, travail et emploi, 2002

Familles et travail : contraintes et arbitrages. Problèmes politiques et sociaux n° 858. 8 juin 2001. La documentation française.

Fenet, F., Leprince F et Perier L., Les modes d'accueil des jeunes enfants. Ed. ASH. 2001

Flipo, A. et B. Sédillot, « Le recours aux services payants pour la garde de jeunes enfants se développe », Insee, *France, Portrait social, édition 2000-2001*.

Gardin, La prise en compte de la vie familiale du salarié dans les normes légales et conventionnelles de travail, *Droit social*, septembre octobre 2002.

Guillot, O. (2002), « Une analyse du recours aux services de garde d'enfants », Insee, *Economie et statistique*, n°352-353, pp.213-230.

Grcic, S. et N. Morer, « L'activité féminine », Insee, *Données sociales, édition 2002*.

Herman-Bredel J., « Avoir de l'ambition pour les enfants de l'école maternelle » – in L'école primaire – N° 1996-2 de la *Revue de l'association française des administrateurs de l'éducation*

Huguet F., Luc J.N., « Des salles d'asile aux écoles maternelles (1837-1939) » – in *Deux cents d'inspection générale*, sous la direction de J.P. Rioux – Fayard, 2002

INSEE (2002), *Regards sur la parité* – Edition 2002.

« L'école maternelle » – Numéro spécial N° 100 de *Le courrier des maternelles* – Revue de l'association générale des instituteurs et institutrices de l'école maternelle (AGIEM)

« Le coût de l'éducation en 2001 » – *Note d'information*, n°02-51 – Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

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 - 2002

Luc J.N., *L'invention du jeune enfant au XIXème siècle – De la salle d'asile à l'école maternelle*- Belin, 1997 (rééd.1999)

Méda, Orain, Transformation du travail et du hors travail : le jugement des salariés sur la RTT, travail et emploi, 2002

Norvez A., De la naissance à l'école. INED. PUF. 1990

« Observation à l'entrée au CP des élèves du panel 1997 » - *Note d'information*, n°98-40 – Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie

Observatoire de l'action sociale décentralisée. Politiques municipales de la petite enfance : de la gestion à la coordination des modes d'accueil. Les cahiers de l'ODAS. Mai 2001

Prost A., « L'école et la famille dans une société en mutation » – in *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France – volume IV* – Nouvelle librairie, 1981

Rapports préparatoires à la conférence de la famille 2003, remis aux ministres le 25 février 2003 :

- groupe « Familles en entreprises », présidée par Mme Clément
- groupe « Prestation d'accueil du jeunes enfants », présidée par Mme Hermange

Rapport au ministre de la famille du groupe de travail relatif aux métiers d'accueil de la petite enfance dans les structures collectives. Avril 2003.

Repères et références statistiques – Editions 2000, 2001 et 2002 – Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Rolland M.C., *Enseigner aujourd'hui à l'école maternelle* – Ellipses, 1994

Ruault M. et Daniel A. (2003) « Les modes d'accueil des enfants de moins de six ans. Premiers résultats de l'enquête réalisée en 2002. » *Etudes et résultats* n°235

Remerciements

Le rapport de la France relatif à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants a été réalisé par un comité de pilotage composé de spécialistes de la petite enfance (du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et du ministère des affaires sociales, du travail, et de la solidarité) auxquels sont adressés tous nos remerciements :

Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche :

- Mme Viviane BOUYASSE, chef du bureau des écoles, direction de l'enseignement scolaire,
- M. Alain HOUCHOT, inspecteur général de l'éducation nationale
- Mme Gisèle MACCCARIO, adjointe auprès de la chef du bureau des écoles, direction de l'enseignement scolaire
- M. Marc COLMANT, statisticien, direction de l'évaluation et de la prospective.

Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité :

- Mme Dominique MEDA, chef de la mission recherche, direction de l'animation, de la recherche des études et de la statistique ;
- Mme Michèle LELIEVRE, chargée de mission, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ;
- Mme Christine CHAMBAZ, chargée d'études au bureau de la politique familiale, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ;
- Mme Caroline LEFEBVRE, bureau de la famille, direction générale de l'action sociale ;
- Mme Danièle BOYER, chargée d'études, caisse nationale d'allocations familiales ;
- Mme Dauphinelle CLEMENT, chargée d'étude, caisse nationale d'allocations familiales

La coordination de cet examen thématique et du comité de pilotage a été assurée conjointement par :

- Mme Nadine PROST, chargée de mission OCDE à la direction des relations internationales et de la coopération, ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, (vice-présidente au comité de l'éducation de l'OCDE) ;
- Mme Sylvie MOURANCHE, chargée de mission OCDE à la direction des affaires internationales, ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (représentante au comité du travail et des affaires sociales de l'OCDE).