

ENQUÊTES & OBSERVATIONS SOCIALES

JANVIER 2014
N° 6

www.unccas.org

Sommaire

Page 2

Méthodologie

Page 3

Principaux résultats

Page 3

I - Établissements
et dispositifs gérés par
les CCAS/CIAS

Page 11

II - Le personnel des EAJE

Page 14

III - Coût de fonctionnement,
partenaires financiers et
contraintes de gestion

Page 21

IV - Petite enfance et
coordination

Page 24

Conclusion

Les enquêtes de L'UNCCAS

■ L'implication des CCAS/CIAS dans le champ de la petite enfance

■ Bien qu'elle ne constitue pas une compétence obligatoire des communes ou intercommunalités, le champ de la petite enfance représente un enjeu essentiel pour ces dernières. La mise en place d'une offre d'accueil des 0 à 6 ans constitue en effet **un élément crucial d'une politique plus globale de services à la population et de développement territorial** (attire des familles, soutien à l'emploi, actions de prévention sociale, etc.) et représente à ce titre une richesse indéniable pour le territoire concerné. Aussi, les communes et intercommunalités sont nombreuses à choisir de prendre en charge ce domaine de compétence via la gestion d'équipements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ou de dispositifs d'accompagnement des enfants de 0 à 6 ans.

Dans ce contexte, **la gestion de la politique petite enfance par un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS/CIAS) présente plusieurs atouts** et en premier lieu la sensibilité particulière de leurs élus aux problématiques sociales, éclairés par les observations des membres nommés du conseil d'administration issus du secteur associatif. Ce mode de gouvernance peut en outre faciliter la cohérence globale de l'action sociale en direction des publics fragiles (aides financières extra-légales, accompagnement des familles en précarité, lutte contre l'exclusion, etc.). Enfin, la capacité d'anticiper les évolutions des besoins de la population grâce aux analyses des besoins sociaux (ABS) réalisées par les CCAS/CIAS constitue un avantage, car l'ABS révèle bien souvent l'accès insuffisant des crèches aux familles fragilisées socialement (travailleurs pauvres, familles monoparentales, chômeurs, etc.). Les faits confirment d'ailleurs l'implication des CCAS/CIAS dans ce domaine : le travail de recensement des équipements et services gérés par notre réseau a ainsi permis d'estimer à environ un millier le nombre d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) sous gestion CCAS/CIAS*.

Or le champ de la petite enfance a connu ces dernières années de **profondes mutations** et notamment une montée en charge de la réglementation relative aux établissements : mise en place de la prestation de service unique (PSU), création de nouveaux modes d'accueil, réglementation sur le fonctionnement, etc. Les CCAS et CIAS sont logiquement impactés par ces évolutions.

C'est pourquoi l'UNCCAS a mené la présente étude visant à établir **un état des lieux des pratiques** de nos adhérents dans le champ de l'accueil des enfants de 0 à 6 ans (nature et répartition des équipements, profil des personnels, coûts de fonctionnement et structure de financement, coordination et animation territoriale, etc.). Celle-ci constitue également un document d'éclairage pour les élus en charge de ce dossier ou qui souhaiteraient s'y investir, en ce qu'elle apporte **un regard transversal sur les enjeux, les contraintes, les difficultés, les expériences et les avancées** réalisées par les CCAS et CIAS dans ce champ.

Patrick Kanner
Président de l'UNCCAS

* Panorama des domaines d'intervention des CCAS/CIAS,
Enquêtes & Observations sociales n° 1, mai 2011, téléchargeable sur www.unccas.org.

Document édité par l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale. Les enquêtes de l'UNCCAS sont entièrement réalisées par les services de la délégation générale de l'association. Retrouvez ce document en version pdf sur www.unccas.org, rubrique L'UNCCAS > Enquêtes.

Tous droits de reproduction réservés. Toute reproduction, même partielle, ne peut être faite sans l'autorisation expresse de l'UNCCAS. Copyright 2014. Document imprimé par un imprimeur certifié Imprim'vert sur du papier PEFC. Conception : DesignbyFredGreneron

UNCCAS - Villa Souchet
105 avenue Gambetta
BP 3 - 75960 Paris Cedex 20
Tél. 01 53 19 85 50 - Fax 01 53 19 85 50

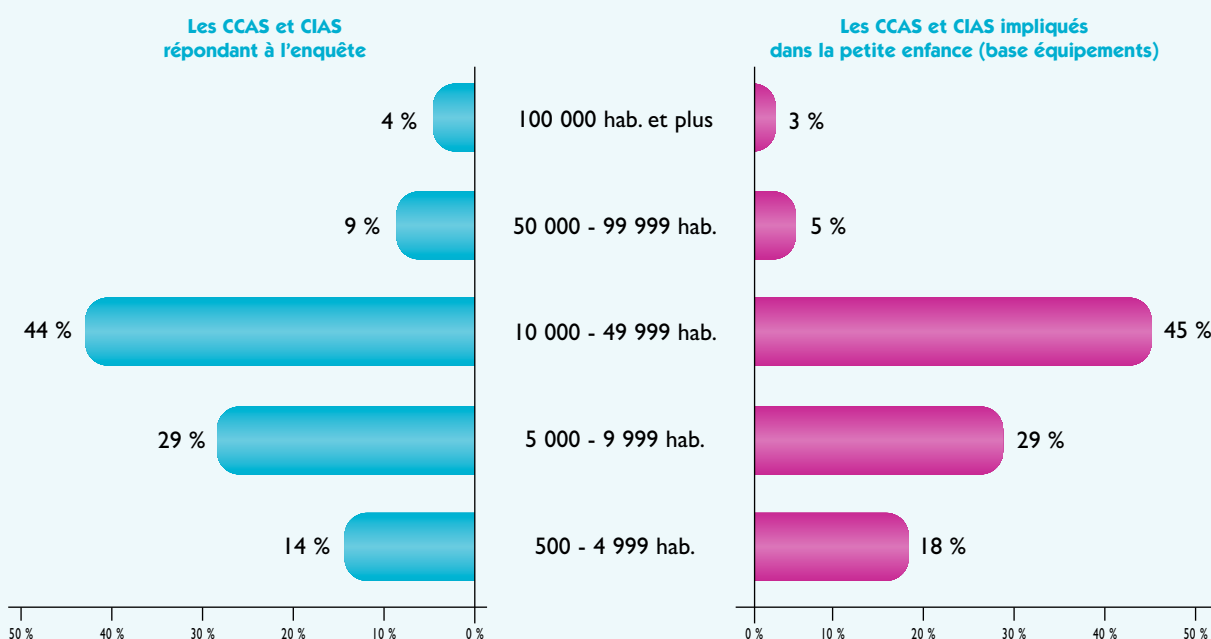


PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

■ Le questionnaire a été adressé en janvier 2013 aux 476 CCAS et CIAS adhérents de l'UNCCAS recensés dans la base Équipements¹ comme étant impliqués dans la petite enfance via la gestion de services, d'établissements d'accueil ou de dispositifs relevant de la petite enfance. Environ 200 réponses ont été collectées, dont une trentaine ont indiqué n'être pas ou plus impliquées dans ce champ d'action² : au final, 170 réponses ont servi de base pour l'analyse (soit un taux de retour d'environ 36 %). Les éléments de gestion calculés (budget, personnel, etc.) portent sur l'année 2011.

■ La répartition démographique des répondants à l'enquête et celle de la totalité des CCAS/CIAS impliqués dans la petite enfance (tel que recensés dans la base Équipements) étant similaires, l'échantillon de répondants peut être considéré comme représentatif des comportements de l'ensemble des CCAS/CIAS concernés (malgré une légère surreprésentation de la classe des adhérents implantés sur des territoires de 50 000 à 99 999 habitants et une sous-représentation de celle des territoires de moins de 5 000 habitants, comme cela est fréquent lors des enquêtes menées auprès de notre réseau).

Répartition des CCAS impliqués dans la petite enfance selon la taille de la collectivité



Note de lecture : 44 % des CCAS/CIAS répondant à l'enquête sont implantés sur un territoire de 10 000 à 49 999 habitants (45 % des CCAS/CIAS adhérents de l'UNCCAS impliqués dans la petite enfance sont implantés sur ces mêmes territoires).

■ Pour établir les estimations globales pour l'ensemble des CCAS et CIAS (nombre de places, personnel, budget de fonctionnement...), nous avons appliqué les moyennes observées parmi les répon-

dants de chaque strate démographique au nombre total de CCAS/CIAS de cette strate impliqué dans le champ de la petite enfance (tels que recensés dans la base Équipements).

¹ - Les données de la base Équipements proviennent pour l'essentiel du travail de recensement des domaines d'intervention des CCAS/CIAS mené par l'UNCCAS en 2010 et publié en 2011 (Panorama des domaines d'intervention des CCAS/CIAS, UNCCAS, Enquêtes & Observations sociales n° 1, mai 2011, téléchargeable sur www.unccas.org).

² - Une vingtaine d'adhérents nous ont signifié notamment avoir transféré récemment la gestion des établissements petite enfance à leur commune ou intercommunalité.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

Implication des CCAS/CIAS dans le secteur de la petite enfance et volumes d'activité

- Environ 11 % des CCAS/CIAS sont impliqués dans une action relevant de la petite enfance (gestion d'un équipement ou d'un dispositif de soutien à la parentalité).
- **Les CCAS/CIAS gèrent près de 1 000 EAJE** (établissements d'accueil du jeune enfant) : crèches, multi-accueils, haltes-garderies, crèches familiales ; 2 sur 3 sont des multi-accueils (63 %).
- **Ces établissements représentent une capacité d'environ 36 000 places ; environ 106 000 enfants ont été accueillis** en 2011.
- 6 CCAS sur 10 parmi ceux impliqués dans la petite enfance gèrent un relais d'assistantes maternelles (soit environ 270 RAM)
- Un quart des CCAS/CIAS impliqués en matière de petite enfance mènent des actions de soutien à la parentalité.

Le personnel des EAJE

- Les EAJE gérés par les CCAS/ CIAS emploient **14 700 agents**.
- Plus des trois quarts (77 %) du personnel des établissements d'accueil collectif (crèches et haltes-garderies) sont titulaires de la fonction publique.
- Plus de la moitié (57 %) des CCAS/CIAS gestionnaires d'établissements d'accueil collectif éprouvent des difficultés dans le recrutement du personnel : auxiliaires de puériculture et éducateurs de jeunes enfants principalement.

Volumes financiers et tarification

- **Le coût de revient moyen des EAJE gérés par les CCAS/CIAS est de 7,9€/heure.**
- Les EAJE (RAM compris) gérés par les CCAS/CIAS totalisent un investissement global de 20 millions d'euros en 2011.
- 44 % du financement provient des CAF au titre de la PSU et du CEJ.
- 7 CCAS sur 10 appliquent exclusivement une tarification à l'heure dans leur EAJE.

I Établissements et dispositifs gérés par les CCAS/CIAS

↘ A - État des lieux global

- Quatre types d'EAJE ont été étudiés dans cette enquête : les crèches collectives, les crèches familiales, les structures multi-accueils et les haltes-garderies*.
- Ils se répartissent de la manière suivante (cf. encadré sur les EAJE page 5) :
 - les crèches collectives : accueil collectif régulier
 - les haltes-garderies : accueil collectif occasionnel
 - les crèches familiales : accueil individuel (ou familial) régulier
 - les multi-accueils : accueil collectif qui propose de l'accueil régulier et de l'accueil occasionnel (le choix est laissé aux parents afin de s'adapter au mieux à leurs besoins) ou accueil familial.

* Le nombre de micro-crèches et de jardins d'enfants sous gestion CCAS/CIAS étant très faible, ces établissements n'ont pas été intégrés à la présente étude.

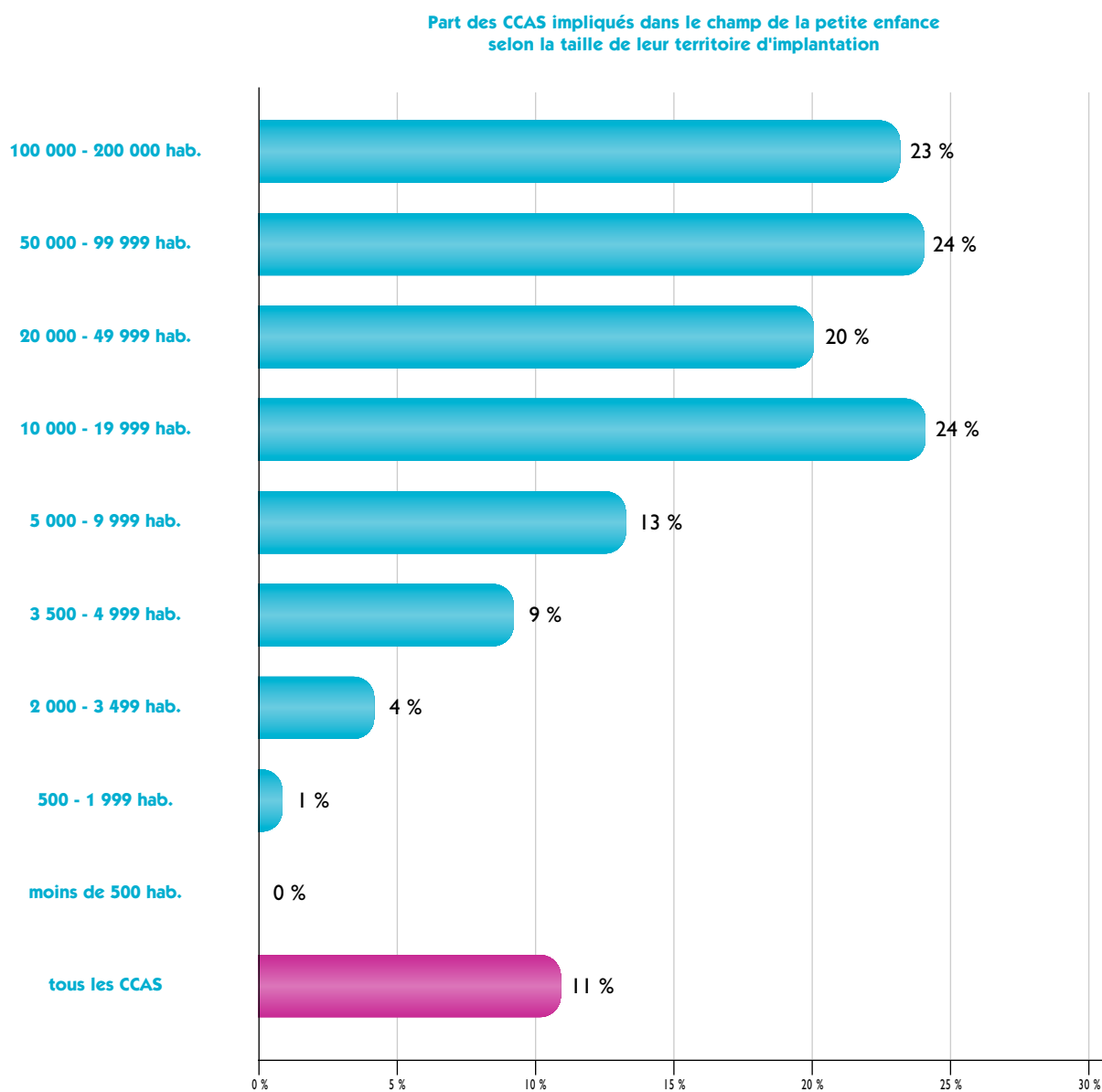
1. Un peu plus de 1 CCAS sur 10 impliqué dans le champ de la petite enfance

■ Le recensement des domaines d'intervention des CCAS/CIAS mené par l'UNCCAS en 2010 avait montré qu'environ 14 % d'entre eux étaient impliqués dans la gestion d'un équipement ou d'un dispositif relevant de la petite enfance ou du soutien à la parentalité. Toutefois, plusieurs adhérents ont signalé lors de l'enquête menée en 2013 que cette compétence avait été transférée depuis aux services

municipaux ou intercommunaux. L'estimation semble ainsi devoir être ramenée aujourd'hui à environ **11 % des CCAS/CIAS adhérents**.

■ Au-delà du nombre de CCAS/CIAS impliqués, ce sont les volumes de structures gérées et d'enfants accueillis qui seront ici considérés (détaillés plus loin).

CCAS/CIAS impliqués dans la petite enfance selon la taille de la commune



Note de lecture : 24 % des CCAS/CIAS des territoires de 10 000 à 19 999 habitants sont impliqués dans le champ de la petite enfance.

■ On constate sans surprise que l'implication des CCAS dans la petite enfance augmente avec la taille de la collectivité. Très peu de CCAS des communes

de moins de 3 500 habitants sont investis dans ce domaine, contre presque un quart des CCAS de plus de 10 000 habitants. Ceci découle notamment des coûts de gestion afférents aux équipements d'accueil et explique la place prise par les intercommunalités dans ce secteur, notamment en milieu rural (la petite enfance constitue fréquemment une des premières compétences transférées lors de la création d'un organisme communautaire).

Un quart des CCAS des villes de plus de 10 000 habitants s'impliquent dans la petite enfance

Les EAJE (établissements d'accueil du jeune enfant)

■ **Les établissements d'accueil du jeune enfant** reçoivent des enfants de moins de 6 ans. Ils sont gérés par une collectivité territoriale (commune, communauté de communes, conseil général), un CCAS ou CIAS, une association, une mutuelle, une entreprise, etc. Leur ouverture est subordonnée à une autorisation de fonctionnement délivrée par le Président du Conseil général après avis des services de protection maternelle et infantile (PMI). Les EAJE sont placés sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou d'une éducatrice de jeunes enfants (*source : mon-enfant.fr*).

Les Eaje se distinguent selon deux grandes caractéristiques du type d'accueil proposé :

- l'accueil peut être collectif ou familial (individuel),
- l'accueil peut être régulier ou occasionnel.

■ Accueil collectif / accueil familial

- **L'accueil collectif** désigne les établissements qui reçoivent collectivement les enfants jusqu'à leur entrée à l'école maternelle (voire jusqu'à l'âge de 6 ans en dehors du temps scolaire) : crèches collectives, crèches d'entreprises, haltes-garderies, structures multi-accueils, micro-crèches, etc.
- **L'accueil familial ou accueil individuel** (crèches familiales ou « services d'accueil fami-

lial») emploie des assistantes maternelles agréées qui accueillent à leur domicile de un à quatre enfants généralement âgés de moins de 4 ans. La crèche familiale est placée sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou d'une éducatrice de jeunes enfants. Les assistantes maternelles font l'objet d'un encadrement et d'un accompagnement professionnel assurés par le personnel de la crèche. Une ou deux fois par semaine, les assistantes maternelles et les enfants se retrouvent dans les locaux de la crèche familiale (*source : mon-enfant.fr*).

■ Accueil régulier / accueil ponctuel

- **L'accueil régulier** désigne les cas où le volume d'accueil (quel qu'il soit, même une demi-journée par semaine) est prévu à l'avance entre les parents et l'établissement pour plusieurs semaines, voire pour toute l'année. Il fait l'objet d'un contrat qui définit le volume d'heures d'accueil (qui peut aussi être calculé en jours ou demi-journées). Il concerne les crèches (collectives et familiales) et les multi-accueils.
- **L'accueil occasionnel** désigne les situations où le rythme d'accueil n'est pas régulier et/ou défini à l'avance. Il concerne les haltes-garderies et les multi-accueils.



2. La place spécifique des CIAS

■ Phénomène déjà constaté, les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) sont surreprésentés parmi les adhérents gestionnaires d'EAJE¹ : la présente enquête permet d'estimer qu'un peu plus d'un quart (27 %) des CIAS sont impliqués dans le domaine de la petite enfance. L'échelon intercommunal présente notamment l'avantage de permettre des économies d'échelle via la mutualisation de la gestion d'équipements.

■ Cette tendance doit être rapprochée d'un double phénomène auquel sont confrontées les communes rurales et/ou périurbaines depuis quelques années. D'une part, l'homogénéisation des modes de vie entre la campagne et la ville, dont les populations rencontrent des difficultés similaires, notamment en termes de conciliation entre vie familiale et professionnelle (les contraintes liées aux horaires de travail et aux temps de déplacement résidence/lieu de travail occasionnant une demande forte en termes

de services - garde d'enfant, activités péri- et extrascolaires - et de flexibilité). D'autre part, un déplacement des populations actives et des classes moyennes vers la périphérie des villes pour des motifs liés à la recherche d'un foncier moins coûteux et d'un autre cadre de vie. Le milieu rural ou périurbain présente ainsi la spécificité d'accueillir ces nouveaux habitants, lesquels ont des habitudes de services qui renforcent la demande existante (transports, loisirs, accueil de la petite enfance, services publics...). **Les territoires ruraux et périurbains se trouvent donc aujourd'hui confrontés au défi de répondre aux besoins de ces nouveaux habitants afin de maintenir ces derniers sur le territoire. À ce titre, la présence d'équipements petite enfance est cruciale.** Le transfert de la gestion des EAJE à l'échelle communautaire constitue ainsi bien souvent le moyen de maintenir, voire de développer l'offre de garde des enfants de 0 à 6 ans en répartissant le coût des équipements sur plusieurs communes.

B - Caractérisation des EAJE gérés par les CCAS/CIAS

■ Les estimations réalisées dans le cadre de cette enquête portent à près de 1 000 le nombre d'EAJE sous gestion d'un CCAS ou CIAS, soit 9,2 % des

10 858 EAJE recensés en 2010 par la CNAF comme percevant la prestation de service unique (PSU)².

1. La place prépondérante de l'accueil collectif en multi-accueil

■ Près des deux tiers (64 %) des EAJE gérés par les CCAS sont des multi-accueils, 14 % sont des crèches familiales, 12 % des haltes-garderies et 10 % des crèches collectives. Plusieurs répondants ont précisé qu'ils ont d'ores et déjà transformé leurs crèches en multi-accueils lors du passage à la PSU

afin de se conformer au mode de fonctionnement requis pour obtenir ce financement. D'autres prévoient de le faire à l'occasion de la mise en place de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG), notamment en outre-mer.

¹ - Panorama des domaines d'intervention des CCAS/CIAS, UNCCAS, Enquêtes & Observations sociales n°1, mai 2011, téléchargeable sur www.unccas.org.
² - Cf. L'accueil du jeune enfant en 2011, Données statistiques, Observatoire national de la petite enfance, CNAF.

Répartition des EAJE sous gestion CCAS/CIAS selon le type d'équipement

Type d'établissement	Volume (estimation)
Haltes-garderies	122
Crèches familiales	139
Crèches d'accueil régulier	102
Multi-accueils	636
Total	999

■ Plus des quatre cinquièmes (86 %) des EAJE gérés par les CCAS/CIAS relèvent donc de l'accueil collectif¹ : crèche d'accueil régulier, multi-accueil, halte-garderie. L'accueil individuel en crèche familiale ne constitue que 14 % du total des équipements².

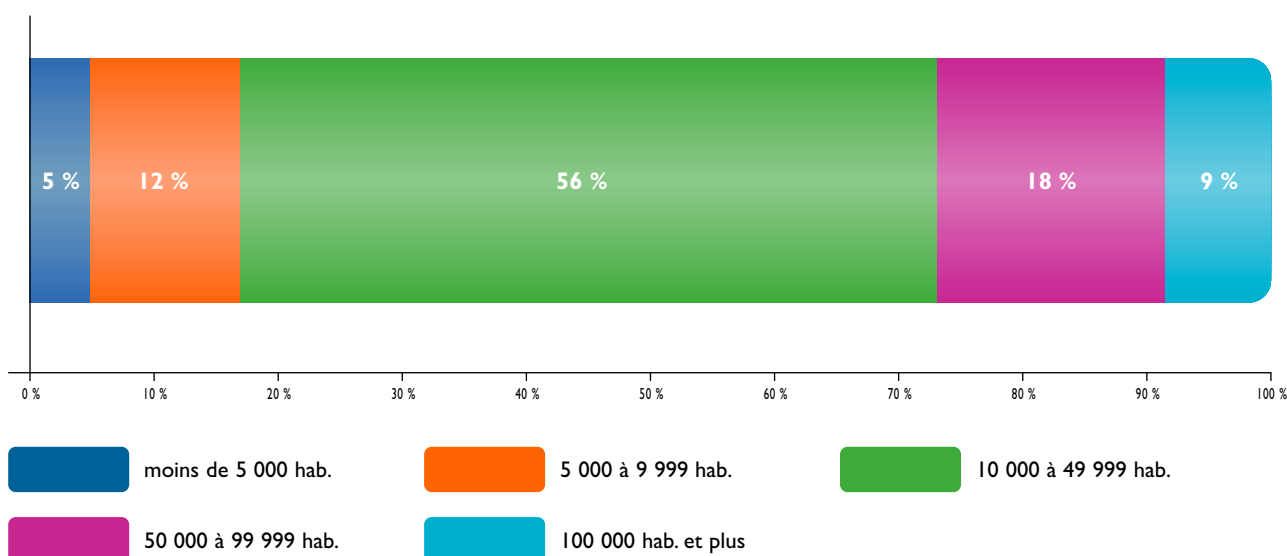
■ Dans leur grande majorité, les CCAS/CIAS sont donc en capacité de proposer une offre combinant accueil régulier et accueil occasionnel (via les multi-accueils).

2. Répartition territoriale des établissements

■ 90 % des EAJE gérés par nos adhérents se trouvent dans des communes urbaines, mais un cinquième du parc (200 équipements) se situe dans des communes de moins de 10 000 habitants (milieu urbain et

périurbain). Nous l'avons dit, les CIAS sont fortement présents en milieu rural, en tant que gestionnaires directs mais aussi comme coordinateurs de dispositifs.

Répartition des EAJE gérés par les CCAS/CIAS selon leur strate démographique



Note de lecture : 56 % des EAJE sous gestion CCAS/CIAS se trouvent sur un territoire de 10 000 à 49 999 habitants.

¹ - Le taux est de 87 % si l'on considère l'ensemble des EAJE recensés par la CNAF en 2011, cf. *L'accueil du jeune enfant, op. cit.*, p. 15.

² - L'accueil familial représente 11 % des places au niveau national, cf. *L'accueil du jeune enfant, op. cit.*

- L'analyse de la répartition territoriale des établissements met à jour le **pooids spécifique des territoires comprenant entre 10 000 et 50 000 habitants** : représentant 44 % des CCAS/CIAS impliqués dans le champ de la petite enfance, ils ont la gestion de plus de la moitié du parc recensé (56 % des EAJE).

- L'approche territoriale révèle par ailleurs une **surreprésentation des grandes communes ou intercommunalités parmi les gestionnaires de crèches familiales**. Cela concerne plus de 8 CCAS/CIAS sur

10 dans les collectivités de plus de 50 000 habitants, 40 % de ceux implantés dans un territoire de 10 000 à 50 000 habitants, et moins de 10 % dans les collectivités de moins de 10 000 habitants.

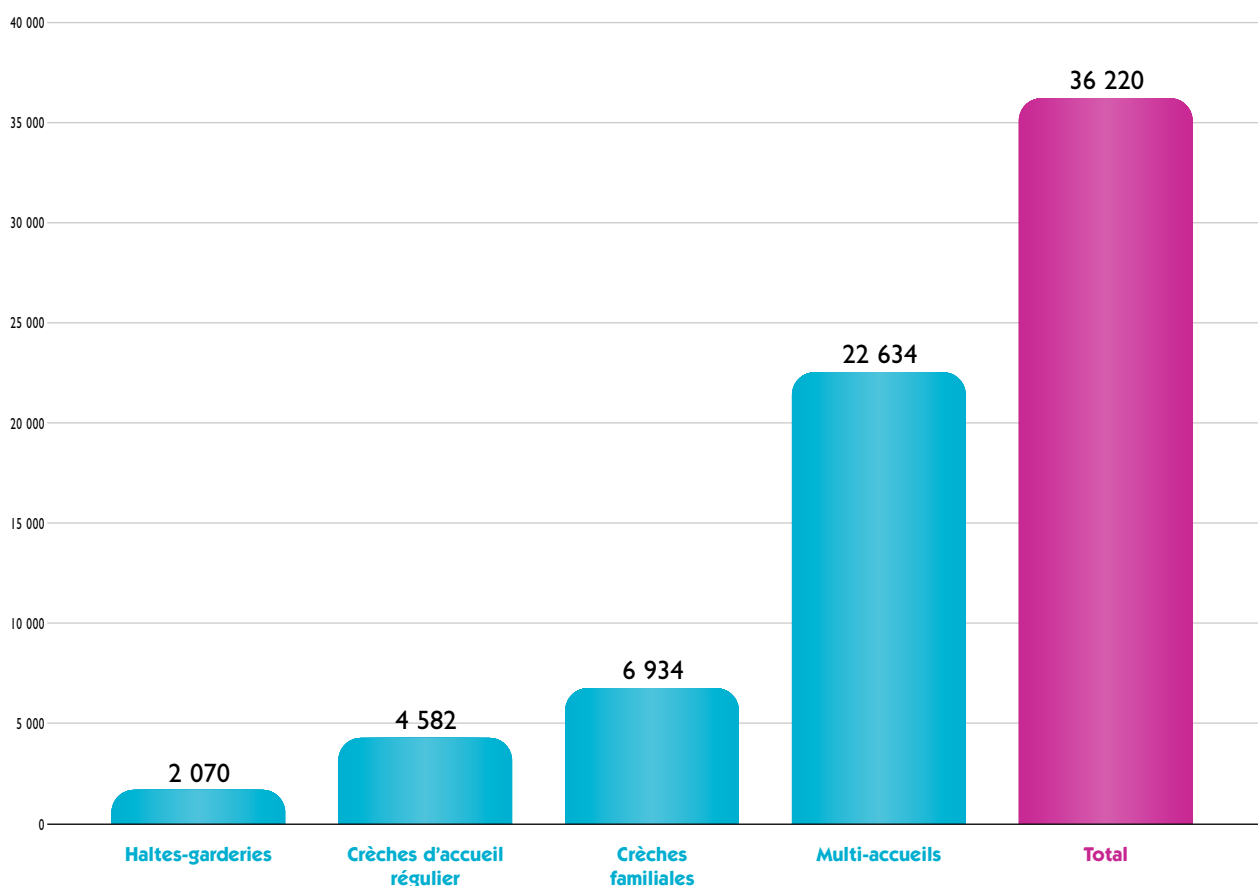
- On constate d'ailleurs logiquement que les territoires où la présence de multi-accueils est plus forte, les proportions de haltes-garderies et de crèches collectives diminuent (territoires de plus de 100 000 habitants notamment).

3. Estimation des volumes de places et d'enfants accueillis

- Les EAJE sous gestion CCAS/CIAS gèrent environ 36 200 places, soit **9,8 % des 369 267 places recensées en 2010 par la CNAF*** ; 62 % de cette

capacité se trouve en multi-accueils (environ 22 600 places).

Nombre de places (estimé) proposées selon le type d'établissement



Note de lecture : les EAJE sous gestion CCAS/CIAS offrent 36 220 places d'accueil (volume estimé), dont 22 634 (estimé) en multi-accueils.

* Cf. *L'accueil du jeune enfant, op. cit.*

■ **La capacité moyenne de ces établissements est de 36 places.** Ce volume masque évidemment de fortes disparités selon les établissements considérés : les crèches familiales arrivent ainsi en tête avec une moyenne de 50 places, suivies par les crèches collectives (45 places). Les haltes-garderies, de par leur logique de fonctionnement, offrent un volume moind-

re avec 17 places en moyenne (mais ces dernières permettent l'accueil d'un nombre d'enfants par définition bien plus élevé que les équipements d'accueil régulier, voir chiffres ci-dessous). Les multi-accueils occupent une position intermédiaire avec une offre de 36 places en moyenne.

Volumes (estimés) relatifs aux EAJE gérés par les CCAS/CIAS en 2011

	Nombre estimé d'EAJE	Nombre estimé de places	Nombre estimé d'enfants accueillis	Nombre moyen de places par établissement	Nombre moyen d'enfants accueillis par établissement	Nombre moyen d'enfants par place
Haltes-garderies	122	2 070	16 571	17	136	8
Crèches collectives	102	4 582	7 303	45	72	1,6
Crèches familiales	139	6 934	9 690	50	70	1,4
Multi-accueils	636	22 634	72 360	36	114	3,2
Total	999	36 220	105 924	36	106	2,9

■ **En 2011, le nombre estimé d'enfants accueillis dans les EAJE gérés par les CCAS/CIAS s'est élevé à près de 106 000 enfants** (105 924), soit 11,8 % des 900 000 enfants inscrits dans un EAJE bénéficiant de la PSU¹.

■ **En moyenne, chaque place a donc permis l'accueil de 2,9 enfants.** Logiquement, le nombre d'enfants par place est bien plus élevé dans les équipements proposant de l'accueil ponctuel : multi-accueils (3,2 enfants par place) et plus encore haltes-garderies (8 enfants par place). Les services d'accueil régulier

fonctionnent avec une moyenne proche de 1,5 enfant par place (1,6 enfant par place en crèche collective et 1,4 enfant par place en crèche familiale).

■ Les établissements petite enfance gérés par les CCAS/CIAS ont réalisé **54,2 millions d'heures en 2011** (10,3 % du total des 525,3 millions d'heures proposées par les EAJE touchant la PSU), **soit en moyenne 1 496 heures par place**, un chiffre légèrement supérieur à ce que l'on observe sur l'ensemble des EAJE².

C - Les autres structures petite enfance

1. Une place importante dans la gestion des relais d'accueil petite enfance (RAM)

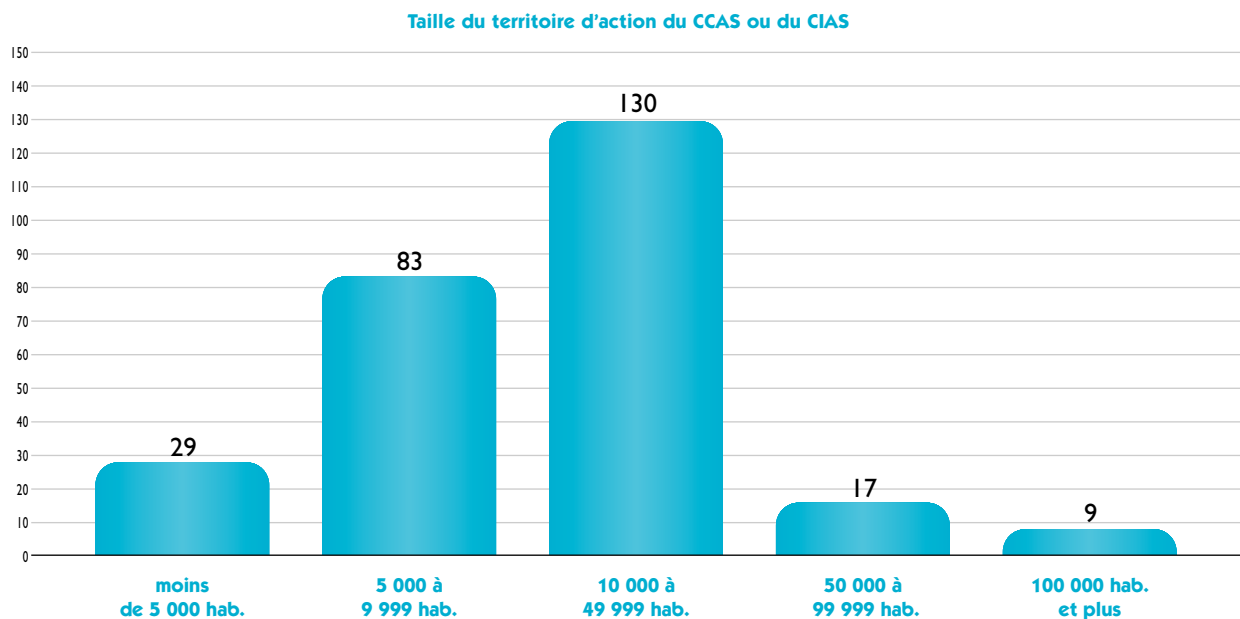
■ **6 CCAS sur 10 parmi ceux impliqués dans la petite enfance gèrent un relais d'assistantes maternelles.** Les CCAS et CIAS gèrent ainsi environ 270 relais d'assistantes maternelles, dont 40 % sont

présents dans les collectivités de moins de 10 000 habitants. Les CIAS sont ici surreprésentés : 87 % de ceux qui sont impliqués dans la petite enfance gèrent un RAM contre 59 % des CCAS.

¹ - Cf. *L'accueil du jeune enfant, op. cit.*, p. 15.

² - La moyenne est de 1 464 heures par place pour l'ensemble des EAJE bénéficiant de la PSU en 2010, cf. *L'accueil du jeune enfant, op. cit.*, p. 29.

Nombre de CCAS/CIAS gestionnaires de RAM



Note de lecture : dans les collectivités de 10 000 à 49 999 habitants, 130 CCAS/CIAS sont gestionnaires d'un RAM.

Les autres équipements ou dispositifs petite enfance des CCAS/CIAS

■ **RAM : les relais d'assistantes maternelles** sont des lieux de rencontre et d'échange au service des parents, des assistantes maternelles et des professionnels de la petite enfance. Animés par un professionnel de la petite enfance, ils renseignent les parents sur les différents modes de garde et apportent aux assistantes maternelles un soutien et un accompagnement dans leur pratique quotidienne. Les ateliers éducatifs (ateliers de musique, activités manuelles, etc.) proposés par les RAM constituent des temps d'éveil et de socialisation pour les enfants accueillis par des assistantes maternelles.

■ **Soutien à la parentalité** : le terme désigne un champ de dispositifs et d'actions visant à accompagner les parents dans leurs fonctions parentales. De manière générale, ceux-ci permettent la mise en contact et les échanges entre les divers acteurs intervenant dans le champ de la petite enfance sur la question de parentalité.

■ **LAEP : les lieux d'accueil enfant parents** constituent un exemple de dispositif de soutien à la parentalité. Des professionnels formés à l'écoute accueillent les enfants de 0 à 6 ans accompagnés de leur(s) parent(s) ou d'un adulte familial, venant sur la base du volontariat. Les LAEP ont pour objectif de participer à l'éveil et à la socialisation de l'enfant et d'apporter un appui aux parents dans l'exercice de leur rôle par un échange avec d'autres parents ou avec des professionnels.

■ **REAAP : les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents** regroupent des associations ou collectivités (communes) qui ont en commun de proposer aux parents des actions visant à les soutenir dans leur fonction éducative : soirées-débats, groupes d'échanges, lieux d'activité parents-enfants, permanences d'écoute et d'accueil. Une charte nationale fixe les grands principes des actions des REAAP.

2. Une centaine d'autres équipements gérés par un quart des CCAS

■ Ces autres équipements sont le plus souvent des établissements d'accueil périscolaire pour les enfants de 2 à 6 ans. Cela concerne 14 % des CCAS/CIAS, majoritairement implantés dans des petites communes. 4 % des CCAS gèrent des jardins d'enfants ; 4 % des micro-crèches ; 2 % un service de garde d'enfants à domicile (7 % néanmoins pour les communes de

plus de 50 000 habitants). 6 % des CCAS soutiennent une vingtaine de maisons d'assistantes maternelles (uniquement des CCAS de petites et moyennes communes). Enfin, très peu de CCAS ont ouvert un jardin d'éveil (1 %), et ce uniquement dans les communes de 5 000 à 10 000 habitants.

II Le personnel des EAJE

A - Données générales

1. Volumes globaux

■ Les CCAS gestionnaires d'EAJE emploient environ 14 700 agents (14 691) ; 17 % d'entre eux sont des

assistantes maternelles employées dans les crèches familiales (environ 2 460).

	Effectifs (estimés)	Part dans le total des effectifs des EAJE
Crèches collectives	2 058	14 %
Haltes-garderies	714	5 %
Multi-accueils	9 383	64 %
Crèches familiales	2 537	17 %
TOTAL	14 692	100 %

■ En moyenne, les crèches collectives emploient environ 20 agents contre 15 agents pour les multi-accueils et 6 agents pour les haltes-garderies. Le personnel des crèches collectives représente 14 % du personnel, alors que ce type d'établissement ne constitue que 10 % du parc des EAJE (ce qui est cohérent avec la plus grande capacité d'accueil des crèches collectives relativement aux autres structures d'accueil régulier comme vu précédemment : 45 places en moyenne dans les crèches contre 36 en multi-accueils).

■ Soulignons que 77 % des personnels employés par les CCAS dans les EAJE sont des agents titulaires de la fonction publique. Cette part est légèrement plus élevée dans les crèches collectives (81 %). Les EAJE accueillent globalement peu d'apprentis (1 % du personnel), mais cette proportion est plus élevée dans les haltes-garderies (3 %), en particulier celles gérées par les CCAS dans les collectivités de 50 000 à 100 000 habitants (7 %).



2. La composition des équipes

■ Si l'on exclut les crèches familiales, les **12 150 agents des CCAS/CIAS gestionnaires d'établissements d'accueil collectif cumulent un total de 9 500 équivalents temps plein (ETP)**. Ces derniers se répartissent de la manière suivante : **pour 76 %, il s'agit des fonctions d'encadrement des enfants**, 10 % concernent les postes de direction et 14 % les autres fonctions administratives et techniques (secrétariat, cuisine, agents d'entretien, etc.).

■ 10 places en crèches collectives impliquent l'intervention de 5 salariés en moyenne, contre 3 dans les haltes-garderies. Cela est dû, entre autres, au recours

plus fréquent des établissements d'accueil régulier à du personnel interne pour assurer les services techniques au quotidien (administratif, cuisine, entretien).

■ Notons en outre que 4 % seulement des responsables d'EAJE occupent le poste par dérogation à la réglementation relative aux EAJE*.

14 700 agents exercent au sein d'établissements d'accueil gérés par les CCAS

* Cf. article R 23 24-46 du Code de la santé publique précisant que dans un EAJE de 41 à 60 places, le poste de direction est occupé par une puéricultrice diplômée d'État disposant de 3 ans minimum d'expérience professionnelle ; par dérogation, il peut s'agir d'une Éducatrice de jeunes enfants (avec l'autorisation des services déconcentrés concernés).

3. Des difficultés de recrutement importantes, notamment pour les crèches collectives

■ De manière générale, le marché du travail relatif au secteur médicosocial et social est soumis à de grandes difficultés de recrutement, et ce pour différentes raisons (demande supérieure à l'offre, logique de concours, coût de certaines formations, etc.). Malgré l'attachement de principe aux statuts de la fonction publique, force est de constater que **la logique du concours dans ces filières peut constituer un obstacle, notamment pour le personnel diplômé** (diplôme d'État d'infirmier ou d'auxiliaire de puériculture), qui peut dissuader d'intégrer la fonction publique territoriale. La prise en compte de la formation et de la qualification des agents n'est en outre pas facilitée (rémunérations contraintes par le cadre d'emploi, coût très élevé de la formation d'auxiliaire de puériculture - de 3 000 à 5 000 €, etc.).

■ Comme d'autres professions de la filière (le constat est notamment formulé pour les aides à domicile), **les métiers de la petite enfance souffrent en outre d'un manque de perspectives en termes d'évolution de carrière, alors qu'il s'agit de métiers dont la pénibilité** devrait constituer un argument en faveur d'un plan de carrière adapté. On constate ainsi souvent un turn-over ou un taux d'absentéisme important, notamment lié à des troubles musculo-squelettiques ou psychosociaux¹. C'est pourquoi il semblerait utile également de réfléchir aux **possibilités de passerelles avec d'autres métiers tels que les ATSEM** (agents spécialisés des écoles maternelles) **ou les assistantes maternelles** via le principe de la validation des acquis de l'expérience (VAE) accompagnée d'un complément de formation².

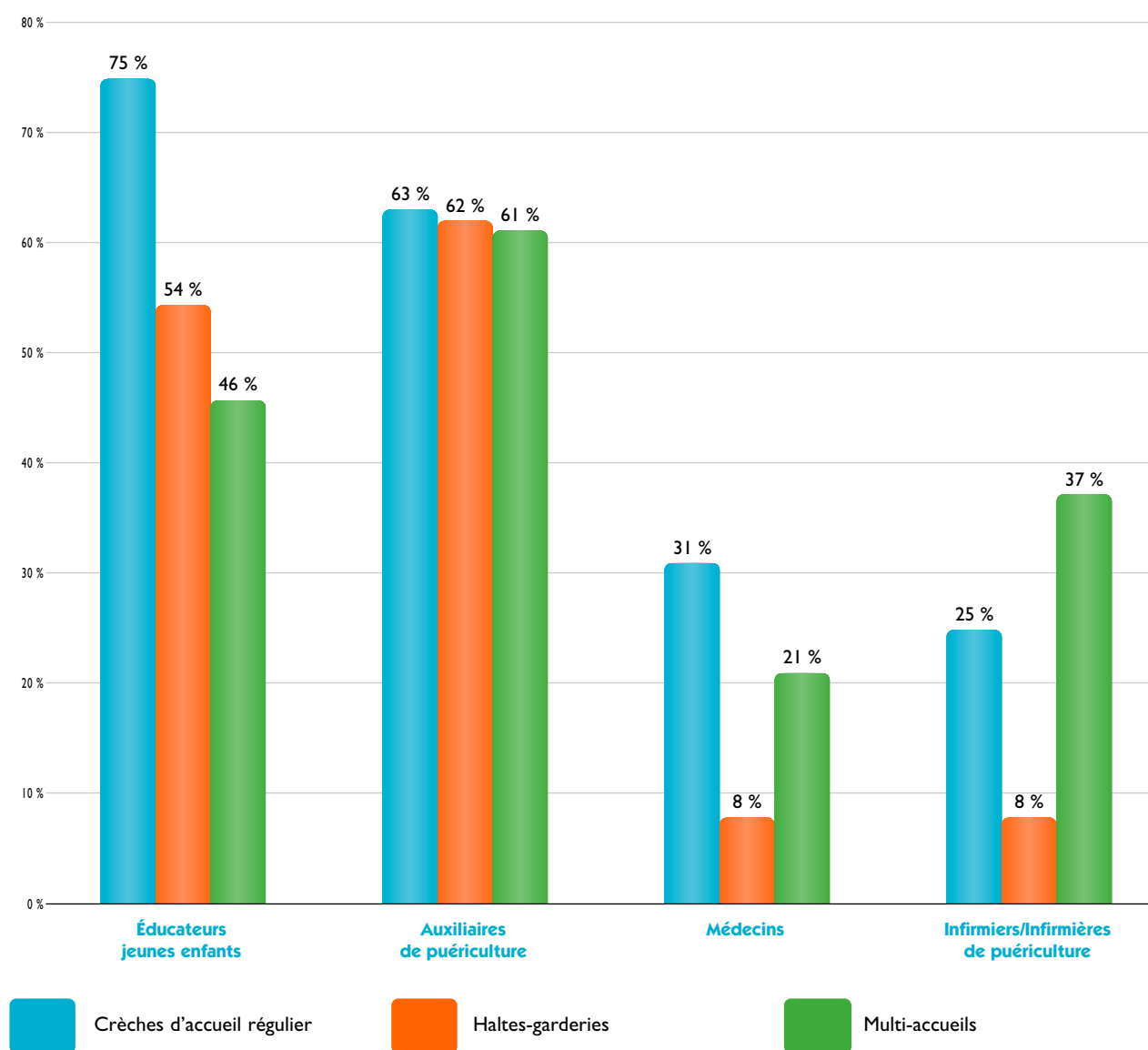
1 - Cf. Synthèse des différentes causes de pathologies, Étude de la Mutuelle Nationale Territoriale sur les agents auxiliaires de puériculture, octobre 2011.

2 - Notons que ces préoccupations semblent bien prises en compte par les pouvoirs publics qui ont réaffirmé leur volonté de créer dans le prochain Plan métier de la petite enfance une « vraie filière métier, du CAP au bac+5 », marquant en cela la prise de conscience que « pour attirer et fidéliser de nouvelles personnes, il faut un socle commun de formation professionnelle ».

■ Ces difficultés se reflètent dans les résultats de l'enquête puisque 57 % des CCAS/CIAS gestionnaires d'établissements d'accueil collectif déclarent éprouver des difficultés de recrutement de personnel. C'est plus souvent le cas des gestionnaires de crèches collectives (8 CCAS sur 10 parmi ces derniers

contre 4 CCAS sur 10 parmi les gestionnaires de haltes-garderies). En outre, 100 % des CCAS des communes de plus 100 000 habitants contre 30 % des CCAS de moins de 5 000 habitants déclarent des difficultés de recrutement.

Difficultés de recrutement selon les métiers et le type d'EAJE



Note de lecture : 75 % des crèches d'accueil régulier, 54 % des haltes-garderies et 46 % des multi-accueils éprouvent des difficultés pour recruter des éducateurs de jeunes enfants.

■ Les difficultés de recrutement concernent surtout les métiers d'encadrement : éducateurs de jeunes enfants et auxiliaires de puériculture, suivis des

métiers sanitaires (médecins et infirmiers de puériculture).



Coût de fonctionnement, partenaires financiers et contraintes de gestion

A - Éléments budgétaires

1. Un coût de fonctionnement global de 450 millions d'euros

■ Le budget de fonctionnement total des EAJE gérés par les CCAS/CIAS s'est élevé en 2011 à environ 431 millions d'euros. On estime le budget des RAM à 17 millions et celui des autres actions ou dispositifs relevant de la petite enfance mis en place par les CCAS/CIAS à environ 2 millions. Notons que le budget des RAM varie fortement (de 6 000 € dans des petites collectivités de moins de 10 000

habitants à 230 000 € pour les plus grandes de plus de 100 000 habitants) et que certains répondants ont déclaré gérer plusieurs RAM.

■ Ces volumes considérables justifient la nécessité d'un soutien financier de la collectivité gestionnaire par ses partenaires.

2. Un coût de revient moyen de 7,90 € par heure

■ En moyenne, l'heure d'accueil revient à 7,90 € tous types d'établissements confondus. Ce coût varie bien entendu selon les EAJE : en accueil familial, il s'élève en moyenne à 7,60 €, contre 7,90 € en crèche collective ou en multi-accueil (ceci s'explique notamment par des frais de structure plus importants). Le coût de revient des haltes-garderies peut quant à lui être estimé à 7,30 € de l'heure*.

■ Notons que les multi-accueils ont connu une augmentation globale de leur coût de fonctionnement de 8 % entre 2009 et 2011. Ceci s'explique notamment par l'évolution indexée de la rémunération des agents. Pour les crèches familiales, cette augmentation est de 5 %, elle aussi en lien avec l'augmentation

de la masse salariale (les assistantes maternelles ne sont pas titulaires mais engagées via des contrats de droit privé connaissant une progression moins forte).

“ Le budget de fonctionnement global des établissements d'accueil gérés par les CCAS/CIAS s'élève à 431 millions d'euros

* Les données calculées par la CNAF font état d'un coût de fonctionnement moyen sur l'ensemble des EAJE de 7,76 € de l'heure (selon une estimation de 12 504 € par place à l'année pour 215 jours de fonctionnement à raison de 10,3 heures par jour).

3. Un investissement global d'environ 20 millions d'euros en 2011

■ En 2011, les CCAS/CIAS ont investi en moyenne 56 800 € dans les établissements d'accueil de la petite enfance. **La moyenne est de 19 800 € par établissement d'accueil**, soit un budget d'investissement

global d'environ 20 millions d'euros. **La quasi-totalité de ce volume (94 %) a concerné les multi-accueils** (avec la création de maisons de l'enfance notamment).

📌 B - Partenaires financiers

Le financement des EAJE

■ Prestation de service unique (PSU)

La PSU a été mise en place par la CNAF en 2002 afin d'uniformiser les financements de l'accueil collectif et de répondre à la nécessité de souplesse des modes d'accueil sur le territoire national. Elle vise à mieux prendre en compte l'évolution de la demande des parents en répondant aux besoins spécifiques des familles (recherche d'emploi, formation, temps partiel, etc.) et aux situations d'urgence. Pour cela, les temps d'accueil doivent être adaptés, notamment à la diversification des rythmes de travail (problématique des horaires atypiques).

■ Contrat enfance jeunesse (CEJ)

Le CEJ est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une CAF et un gestionnaire d'EAJE ou de dispositifs d'accueil des jeunes enfants. Il est fondé sur deux exigences principales : **l'efficacité** (offrir une meilleure visibilité sur les actions et moyens à mettre en place) et **l'équité territoriale et sociale** (priorité donnée aux territoires et publics les moins bien couverts). La durée est de 4 ans et le financement accordé est conditionné par la réalisation d'objectifs pratiques, dont un taux d'occupation minimal de 70 %.

“ En 2011, les CCAS ont investi principalement dans les multi-accueils ”

■ Participation des parents

En contrepartie du financement versé au gestionnaire par la CAF ou la MSA, celui-ci s'engage à calculer la participation financière des parents à partir d'un barème tenant compte des ressources et de la composition de la famille. Ce barème (établi par la Caisse nationale d'allocations familiales) est le même sur l'ensemble du territoire métropolitain.

■ Taux d'occupation

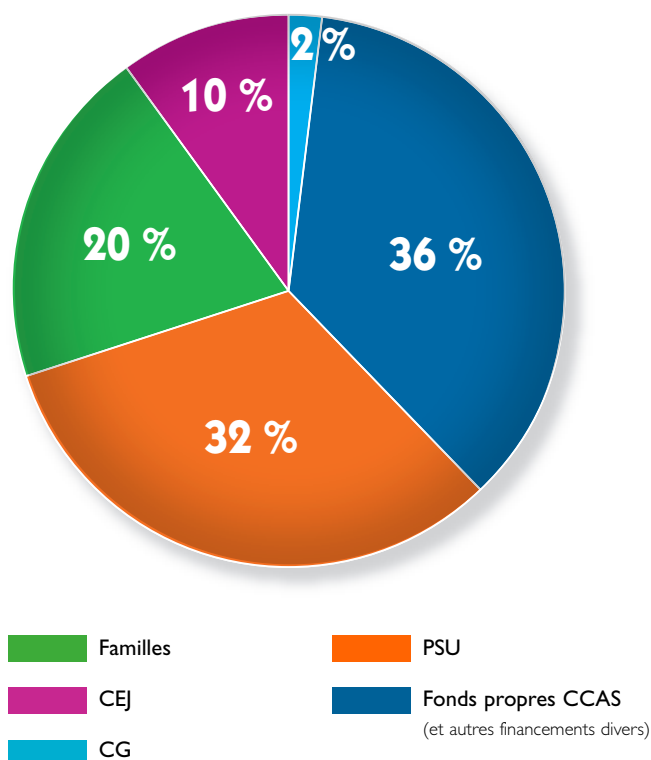
Le taux d'occupation d'un EAJE est le nombre d'heures réalisées rapporté au nombre d'heures maximal pouvant être réalisées par la structure. Ce ratio est déterminé par l'amplitude de l'horaire d'ouverture de la structure et le nombre d'enfants prévu dans l'agrément de fonctionnement.

1. Les contributions des CAF (PSU et CEJ) représentent autour de 40 % du budget de fonctionnement des EAJE sous gestion CCAS/CIAS

■ Si l'on considère l'ensemble des EAJE recensés par la CNAF en 2010, les établissements bénéficiant à la fois de la PSU et d'un CEJ perçoivent des CAF en moyenne 45 % de leur coût de fonctionnement (33 % au titre de la PSU et 12 % au titre du CEJ). La participation des familles constitue 20 % de leur budget et le Conseil général subventionne à hauteur d'environ 2 % ; les autres financements représentent 6 %. Le dernier quart (27 %) reste à la charge du gestionnaire.

■ La répartition est relativement similaire dans le cas des EAJE sous gestion CCAS/CIAS : dans l'ensemble, ces derniers perçoivent des CAF (ou de la MSA) une subvention équivalente à 32 % de leur coût de fonctionnement au titre de la prestation de service unique (soit 150,4 millions d'euros environ). Les montants alloués dans le cadre des CEJ s'élèvent à environ 10 % du coût de fonctionnement global des établissements (47 millions). Au total, la part des financements obtenus auprès des CAF s'élève donc à 42 % du coût de fonctionnement des EAJE. La participation des familles en constitue 20 % (54 millions). Le Conseil général subventionne environ 2 % (9,4 millions). La part des fonds propres investis par les CCAS/CIAS dans l'accueil de la petite enfance mêlée aux diverses autres contributions s'élève ainsi à 36 % (169,2 millions).

Répartition des sources de financement des EAJE gérés par les CCAS/CIAS



Note de lecture : la PSU constitue 32 % des sources de financement des EAJE sous gestion CCAS/CIAS, la participation des parents 20 %.

2. Les autres financeurs des EAJE

■ Les CCAS/CIAS gestionnaires des multi-accueils ont plus souvent d'autres financeurs en plus de la CAF et du Conseil général : 38 % d'entre eux déclarent d'autres financements contre 27 % des gestionnaires de crèches familiales, 28 % des CCAS gestionnaires des haltes-garderies et un quart des gestionnaires de crèches collectives.

“ Les CCAS/CIAS assurent environ le tiers des coûts de fonctionnement des EAJE sur leurs fonds propres ”

■ Plus d'un tiers des CCAS/CIAS ayant d'autres financeurs précisent qu'il s'agit de subventions communales (la communauté de communes ou les communes membres, dans le cas des CIAS). Plusieurs CCAS/CIAS citent également la SNCF, dans le cadre de conventions d'accueil des enfants du personnel, mais aussi l'État dans le cadre du contrat urbain de

cohésion sociale ou d'emplois aidés. Quelques autres financements spécifiques sont cités, notamment des majorations de subventions spécifiques pour la promotion de l'accueil des enfants handicapés et les fonds européens (le dispositif LEADER) dans le cadre d'expérimentations d'accueil en horaires atypiques.

3. Le financement des RAM

■ Dans l'ensemble, les CAF subventionnent les RAM à hauteur de 40 % de leur coût de fonctionnement. Près d'un quart des CCAS/CIAS qui gèrent des RAM reçoivent une subvention de fonctionnement du Conseil général. Ce taux d'implication du Département est plus important dans les plus grandes collectivités (32 % pour les collectivités de plus de 50 000 habitants contre 17 % pour les collectivités de moins de 10 000 habitants). À l'inverse,

les plus petites collectivités déclarent plus souvent percevoir des subventions d'autres financeurs (MSA, Conseil régional).

“ La participation des familles aux coûts de fonctionnement est de 20 % ”

📌 C - Contraintes de fonctionnement et difficultés de gestion

■ Dans le cadre d'une optimisation de l'utilisation du potentiel d'accueil des établissements (capacité d'accueil théorique), la CNAF a fixé pour les gestionnaires l'objectif d'amélioration du taux d'occupation. Cela implique pour ces derniers la capacité à

diminuer l'écart entre le nombre d'heures réservées par les familles (contractualisées entre les parents et l'établissement) et celui des heures réalisées (c'est-à-dire d'accueil effectif des enfants).

1. L'écart entre volumes réservés et volumes réalisés

■ En 2011, le nombre d'heures d'accueil réalisées par les EAJE gérés par les CCAS est de 54,2 millions d'heures, contre 61,3 millions réservées et facturées*. Ceci équivaut à une moyenne de 1 495 heures d'ac-

cueil réalisées par place contre 1 690 heures réservées : les heures facturées représentent donc 113 % du volume effectivement réalisé.

* C'est-à-dire réservées par les parents et mentionnées dans le contrat passé avec l'établissement d'accueil : c'est ce volume qui sera effectivement payé par les familles.



2. Tarification horaire ou au forfait

■ 70 % des gestionnaires appliquent exclusivement une tarification à l'heure ; 10 % pratiquent exclusivement une tarification au créneau horaire. Logiquement, on constate que la tarification au créneau horaire est plus fréquente dans les établis-

sements d'accueil régulier (crèches familiales et crèches collectives avec respectivement 28 % et 11 %) que dans ceux proposant de l'accueil ponctuel (multi-accueils et haltes-garderies).

3. La problématique de l'accueil des enfants à l'heure

■ Près de la moitié des EAJE déclarent rencontrer des problèmes dans l'organisation des activités du fait du système de l'accueil des enfants à l'heure. Les multi-accueils ont plus souvent que les autres types d'établissements des difficultés d'organisation liées au système d'accueil à l'heure : 54 % ont régulièrement ou ponctuellement des difficultés de ce

type contre 31 % des crèches collectives (moins confrontées au problème puisqu'elles pratiquent moins souvent l'accueil à l'heure) et 36 % des haltes-garderies (qui s'adaptent logiquement plus facilement à ce type de fonctionnement puisqu'elles proposent uniquement de l'accueil ponctuel).

4. La problématique du taux d'occupation

■ Afin d'améliorer leurs taux d'occupation, certains CCAS gestionnaires d'EAJE ont dû recourir à la réduction de l'amplitude horaire d'accueil et/ou à la réduction du nombre d'enfants prévu dans leur agrément.

Dans l'ensemble, plus de 20 % des CCAS ont déjà diminué l'amplitude horaire d'accueil ou prévoient de le faire (14 % l'ont déjà fait). Les gestionnaires de multi-accueils ont été plus nombreux à avoir déjà utilisé ce type d'adaptation (16 % contre 14 % dans l'ensemble et 9 % pour les haltes-garderies). Les gestionnaires de crèches collectives sont plus nom-

breux à envisager cette option (21 % contre 7 % dans l'ensemble et 3 % seulement des haltes-garderies).

■ Quant à la réduction du nombre des enfants dans les agréments, 15 % des CCAS l'ont déjà fait et 3 % prévoient de le faire. C'est plus souvent le cas des haltes-garderies (27 % contre 18 % dans l'ensemble).

5. L'offre d'accueil en horaires atypiques

■ L'offre d'accueil en horaires atypiques (avant 7 h ou après 19 h) reste minoritaire, avec seulement 17 % des CCAS/CIAS qui déclarent le proposer.

■ Cet accueil en horaires atypiques est beaucoup plus fréquent en accueil individuel chez les assistantes maternelles (près de la moitié des crèches familiales

“L'accueil en horaires atypiques peut constituer une difficulté pour maintenir le taux d'occupation

le pratiquent). A l'inverse, aucun CCAS/CIAS gestionnaire de haltes-garderies ne le propose. Notons que ce type d'accueil n'est proposé par les multi-accueils et les crèches d'accueil régulier que dans les collectivités de plus de 10 000 habitants. Faute d'être prévu dans les établissements d'accueil collectif, il peut être assuré par d'autres modes de garde¹.

La problématique des horaires atypiques rejoint celle du taux d'occupation : peu d'enfants étant présents sur ces plages horaires, ces dernières font baisser le taux d'occupation global de l'équipement. Aussi, si l'on souhaite développer les horaires atypiques afin de mieux répondre aux besoins de garde des familles, il semblerait nécessaire de tolérer une baisse des taux d'occupation.

■ On se doit d'évoquer à ce titre un potentiel effet pervers de la PSU qui peut conduire les gestionnaires à diminuer l'amplitude horaire d'accueil de manière à ne pas voir trop baisser le taux d'occupation de leurs structures. Cette tendance constitue une tentation réelle et forte pour les gestionnaires, pourtant regrettable et contradictoire avec l'esprit de la PSU qui vise une meilleure réponse aux besoins des familles.

■ *Il semblerait utile de prendre en compte ces difficultés dans le mode de calcul du taux d'occupation en faisant porter celui-ci uniquement sur les tranches horaires les plus fréquentées (9 h - 17 h), de manière à ce que la moins forte fréquentation en horaires atypiques ne fassent pas trop baisser le taux d'occupation des établissements et donc les financements liés.*

6. La fourniture des repas plus systématique que celle des couches²

■ 80 % des répondants déclarent que l'ensemble des EAJE dont ils ont la gestion fournissent les repas et 85 % les goûters ; la proportion baisse de moitié (40 %) dans le cas de la fourniture de couches.

■ La fourniture des repas est logiquement corrélée au caractère régulier de l'accueil. Ainsi, celle-ci est systématique dans les établissements où les enfants sont accueillis en majorité à la journée (crèches collectives et familiales). Elle est en revanche beaucoup plus rare en haltes-garderies puisque l'accueil se fait en général à la demi-journée (18 % seulement des gestionnaires

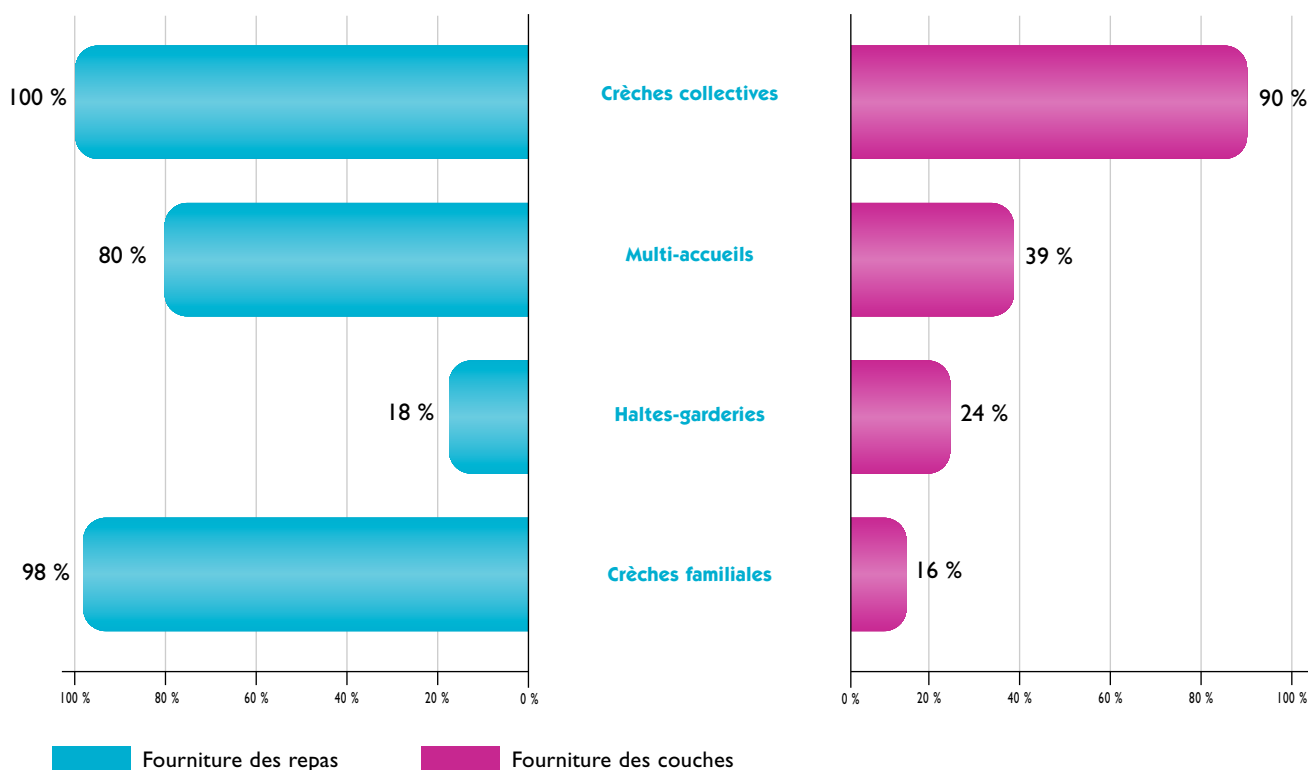
de haltes-garderies déclarent que celles-ci fournissent les repas). Les multi-accueils occupent une position intermédiaire (80 %) mais reflétant bien une tendance majoritaire à pratiquer l'accueil régulier et donc à fournir les repas.

■ La fourniture de couches est plus irrégulière : très fréquente en crèches collectives (90 %), elle ne concerne qu'un gros tiers des multi-accueils (39 %), se pratique dans un quart des haltes-garderies et dans seulement 16 % des crèches familiales.

¹ - Un CIAS de territoire de 11 000 habitants en milieu rural rapporte ainsi par exemple la mise en place d'un service de garde à domicile appuyé par un service de transport des enfants vers les lieux de garde.

² - Les structures doivent fournir les couches et les repas. Lettre-circulaire CNAF n°2011 - 105 - Prestation de service unique (Psu).

Fréquence de la fourniture des repas et des couches selon le type d'EAJE



Note de lecture : 80 % des multi-accueils fournissent les repas et 39 % les couches.

■ Parmi les CCAS/CIAS dont les EAJE fournissent les couches, 12 % ne le font pas systématiquement à tous les enfants : certains répondants précisent ainsi que **dans un souci d'organisation, la fourniture des couches et des repas se fait seulement au profit des enfants inscrits de manière régulière** et non de ceux ponctuellement présents.

■ **53 % des CCAS/CIAS justifient la non-fourniture de couches par les aménagements** des locaux que cela nécessiterait ; 20 % des répondants avancent que cela ne correspond pas aux attentes des parents. **Les mêmes explications sont apportées à la non-fourniture des repas** : 79 % des CCAS gestionnaires l'expliquent par l'inadaptation des locaux et des questions d'hygiène (6 % seulement estiment que cela ne correspond pas aux attentes des parents).

7. Le projet pédagogique des structures

■ Les EAJE étudiés présentent des projets pédagogiques axés sur quatre objectifs : la réponse aux besoins de développement de l'enfant, la socialisation et l'adaptation à la vie collective, l'individualisation et l'accès à l'autonomie, et enfin l'accompagnement des parents dans leurs fonctions éducatives.

■ La « mixité » et « l'égalité des chances » sont deux notions également très présentes. Les établissements apparaissent à la fois comme **un lieu de « prévention, de mixité et d'intégration sociale »** ouvert en particulier aux enfants des familles aux ressources limitées, et comme un espace **d'accueil adapté aux besoins particuliers des enfants**. Même si les projets

pédagogiques apparaissent souvent similaires indépendamment du type d'accueil, on constate toutefois des spécificités de valorisation différentes de l'apport de l'accueil au développement de l'enfant. Ainsi, **les haltes-garderies avancent plus souvent « l'accès aux jeux » et au « ludique »** ou encore le travail sur la séparation avec les parents. **Les crèches collectives insistent** quant à elles davantage sur le respect du rythme de l'enfant et le suivi de sa **socialisation**.

L'accompagnement à la parentalité s'appuie sur des variantes de la « co-éducation » de l'enfant : certains CCAS/CIAS évoquent la « *délégation basée sur la confiance* », d'autres insistent sur la valorisation du rôle des parents en tant que « *premier éducateur* » de l'enfant. « *L'écoute* », « *l'échange* », « *l'information* », « *le conseil* » et « *la concertation* » sont des notions qui reviennent pour qualifier les rapports entre équipe d'accueil et parents.

■ Enfin, plusieurs gestionnaires donnent à leurs actions une dimension pédagogique plus transversale dans le cadre de la gestion d'EAJE : c'est le cas par exemple de l'usage des produits biologiques ou écologiques*, ou encore du renforcement des relations intergénérationnelles en aménageant des moments collectifs avec des seniors accueillis dans des établissements à proximité des EAJE.

“ Deux notions très présentes : mixité et égalité des chances ”

* Cas d'un CCAS, gestionnaire d'une crèche, qui achète des couches lavables ou jetables écologiques. Cette démarche s'intègre dans un projet plus global de sensibilisation à la problématique écologique en « *proposant un accueil de toutes les familles dans le respect de l'environnement (mise en place d'activités pédagogiques adaptées, actions de prévention en direction des familles, intégration dans la dynamique de la ville.* » (CCAS d'une commune de moins de 10 000 habitants en milieu urbain).

IV Petite enfance et coordination

A - L'implication des CCAS/CIAS au-delà de la gestion d'un EAJE

1. La gestion d'un service administratif centralisé des demandes

■ **41 % des CCAS et CIAS gèrent un service administratif petite enfance centralisé** (réception des demandes de place, contrats, facturation...). C'est plus souvent le cas des CCAS et CIAS implantés dans les grandes collectivités (83 % des CCAS dans les collectivités de plus de 100 000 habitants contre 71 % dans les collectivités entre 50 000 et 99 999 habitants et seulement 18 % dans les collectivités de

5 000 à 9 999 habitants). Les 60 CCAS et CIAS qui gèrent ce service ont recensé en moyenne 152 demandes insatisfaites en 2011, soit **un total estimé de 19 200 demandes insatisfaites pour l'ensemble des EAJE gérés par les CCAS et CIAS**. Les demandes globales s'élèveraient ainsi à 125 000 demandes*, dont environ 15 % n'ont pu aboutir.

* Nombre d'enfants réellement accueillis + nombre de demandes insatisfaites. Une même famille peut avoir demandé l'accueil de son enfant plusieurs fois, et un même enfant peut avoir bénéficié de plusieurs types d'accueil.



2. Une intervention petite enfance étroitement liée à la « dimension sociale » pour plusieurs CCAS

■ Plusieurs CCAS ne gèrent que quelques EAJE parmi le parc municipal : ils sont **impliqués par exemple dans l'accueil des enfants porteurs de handicap** (en gérant des instituts d'éducation motrice ou des EAJE au sein de centres d'action médico-sociale précoce). Certains gèrent aussi des pouponnières. Ils peuvent également avoir la charge d'établissements situés en zone prioritaire dans le cadre de la politi-

que de la ville. D'autres CCAS sont au contraire dans la démarche inverse : la petite enfance étant considérée comme un enjeu social, les actions menées dans ce cadre sont conçues comme des leviers pour la mixité locale ; les équipements petite enfance deviennent alors des lieux propices à la mise en place d'une démarche sociale plus transversale.

B - La petite enfance au cœur d'une dynamique territoriale

1. Une ouverture fréquente des EAJE aux enfants d'autres communes

■ 70 % des CCAS gestionnaires d'EAJE sont ouverts à l'accueil des enfants d'autres communes. Un peu moins de la moitié (48 %) appliquent dans ce cas une majoration, 7 % ont passé des conventions avec d'autres communes et 15 % accueillent les enfants d'autres communes sans majoration ni convention.

■ Les gestionnaires de haltes-garderies sont plus ouverts que les gestionnaires des autres types d'établissements à l'accueil des enfants d'autres communes (85 %), mais ils sont plus nombreux à appliquer une majoration (67 %).

“ L'accueil des enfants d'autres communes est plus fréquent dans les petites villes ”

Notons que l'accueil des enfants des communes extérieures est plus fréquent dans les collectivités de moins de 5 000 habitants (79 %), mais il est plus souvent conditionné par une convention ou par l'application d'une majoration. Ceci témoigne de la dynamique intercommunale qui guide le fonctionnement des équipements petite enfance dans les plus petits territoires.

2. Le rôle primordial des CIAS en tant qu'acteurs de la petite enfance dans les petites communes

■ La présente enquête permet d'estimer qu'un peu plus d'un quart (27 %) des CIAS sont impliqués dans le domaine de la petite enfance (contre 11 % pour l'ensemble des CCAS/CIAS).

■ Les CIAS impliqués dans la petite enfance couvrent ainsi 652 communes dont la population totale s'élève à 855 000 habitants. La quasi-totalité de ces CIAS sont implantés en milieu rural ou semi-rural (96 %). Par ailleurs, ces derniers sont plus souvent gestionnaires d'établissements d'accueil de la petite enfance que les CCAS (84 % des CIAS impliqués dans la petite enfance gèrent un ou plusieurs EAJE contre 82 % des CCAS actifs dans ce même secteur).

“ En milieu rural, un quart des CIAS sont engagés dans le champ de la petite enfance ”

■ L'implication des CIAS se concentre sur deux types d'intervention. La gestion d'un RAM apparaît dans ce cadre comme un élément quasi incontournable : elle concerne 90 % des CIAS engagés dans ce champ (contre 60 % pour les seuls CCAS). Ceci traduit leur inscription dans une logique de coordination entre les communes membres.

■ La gestion de multi-accueils constitue leur seconde modalité privilégiée d'implication : les deux tiers des CIAS engagés dans ce champ sont dans ce cas de figure. Aucun d'entre eux en revanche ne déclare gérer de crèche collective, seulement 4 % pour les crèches familiales, et 17 % gèrent des haltes-garderies.

3. Vente et/ou récupération des places et délégation de service public

■ 4 % seulement des CCAS/CIAS gestionnaires d'établissements mettent des places à la disposition de partenaires extérieurs. Le nombre de places concernées varie dans les équipements de moins de 10 places à une soixantaine ; leur volume global représente un peu moins de 1 % du total des 36 200 places gérées par les CCAS/CIAS (près de 300 places). Il s'agit principalement de places réservées à des institutions partenaires (CAF, conseil général), mais

aussi plus largement à d'autres institutions publiques (hôpitaux, université, CNRS, préfecture, etc.).

■ Parallèlement, environ 7 % des CCAS ont récupéré des places auprès d'autres acteurs de l'accueil des 0-3 ans. Le volume de places concernées reste faible (environ 500 places, soit 1 % du total des places gérées par les CCAS/CIAS).

4. La délégation de service public : principalement à des acteurs associatifs

■ 5 % des CCAS et CIAS ont confié la gestion d'un ou plusieurs équipements d'accueil petite enfance à des opérateurs privés dans le cadre d'une délégation de service public. Dans la majo-

rité des cas, il s'agit d'un acteur associatif et beaucoup plus rarement d'un partenariat avec une entreprise.



5. Transfert, spécialisation et partage des domaines d'intervention entre CCAS, CIAS et collectivités

■ Près d'un CCAS sur 10 a connu un transfert de la compétence petite enfance vers la mairie ou l'intercommunalité au cours des deux dernières années (2011 et 2012). Ainsi, sur les 476 CCAS et CIAS destinataires de l'enquête, 9 %* ont fait état d'un transfert de compétence.

■ Le transfert vers l'intercommunalité répond en général à un besoin de coordination et d'équilibre entre offre de places et besoins de la localité surtout dans le cas des très petites communes, mais aussi de

mutualisation des coûts de fonctionnement. Quant au transfert à la mairie, certains l'expliquent par une question de « visibilité », la petite enfance dépassant l'action sociale et ne concernant pas que les « publics ciblés » par cette dernière.

“ Un transfert vers l'intercommunalité guidé par un besoin de coordination et de mutualisation ”

6. Participation au fonctionnement d'EAJE et de dispositifs gérés par d'autres acteurs locaux (éducation nationale, associations, collectivités, réseaux)

■ Plusieurs CCAS s'inscrivent dans une dynamique locale de développement de l'accueil de la petite enfance en instaurant des partenariats divers avec les autres acteurs associatifs ou institutionnels. Ces partenariats impliquent une **gestion partagée avec des subventions ou des mises à disposition de locaux ou de personnel**, hors transfert, délégation

de service public ou récupération totale de places. La gestion administrative des équipements est assurée par le CCAS, mais le budget de ces services est communal. Des dispositifs comme le contrat enfance jeunesse géré par la CNAF peuvent venir appuyer ces initiatives et ces types souples de gestion de dispositifs et d'établissements.

* Nous avons rapporté le nombre de répondants ayant déclaré un transfert de compétence au nombre brut de répondants.

CONCLUSION

■ Cette étude révèle la diversité des pratiques des CCAS et CIAS dans le domaine de la petite enfance. Elle amène ainsi logiquement à interroger les implications et le périmètre couvert par la mise en place de la PSU et à réfléchir aux conséquences induites pour les gestionnaires (réduction des amplitudes horaires ou encore nombre d'enfants dans les agréments), au détriment d'une capacité d'ouverture et de souplesse face à l'évolution des besoins.

■ Par ailleurs, la question du transfert de cette compétence nous ramène au débat sur les périmètres d'une action sociale optimale et du public ciblé par cette action. L'UNCCAS réaffirme à ce titre tout l'intérêt d'une approche globale de la petite enfance, non séparée de sa dimension sociale et menée en cohérence avec les autres interventions engagées auprès des publics fragiles, dans une démarche transversale de développement local.