N° 137 - juillet/août 2013

l'e-ssentiel

Publication électronique de la Caisse nationale des Allocations familiales
Direction des statistiques, des études et de la recherche

Entre 2006 et 2011, le nombre de places d'accueil des enfants âgés de moins de 3 ans offertes par les modes de garde formels progresse de 131 600

En 2011, la capacité théorique d'accueil des enfants âgés de moins de 3 ans par les modes de garde formels [assistant-e-s maternel-le-s agréé-e-s, établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje), école préélémentaire, salariés à domicile] permet de proposer 52,2 places pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans (chiffre provisoire). Au cours des dernières années, la couverture assurée par ces modes de garde n'a cessé de progresser. Ainsi, sur le champ de la Métropole, le nombre de places d'accueil rapporté à la population des enfants âgés de moins de 3 ans est passé de 48,9 % en 2006 à 53,3 % en 2011 notamment grâce à un accroissement de l'offre de près de 128 900 places. Pour la France entière, le nombre de places d'accueil rapporté à la population des enfants âgés de moins de 3 ans est passé de 47,7 % en 2006 à 52,2 % en 2011 en lien avec une hausse de l'offre de 131 600 places. C'est l'offre proposée par les assistant-e-s maternel-le-s agréé-e-s qui a été la plus dynamique. Les Eaje sont le second contributeur à cette évolution.

ALLOCATIONS FAMILIALES

Donner aux parents de jeunes enfants les moyens de concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle est un enjeu central des politiques publiques depuis de nombreuses années. Il s'accompagne de réflexions sur les prestations à verser aux parents en cas de cessation ou de réduction de leur activité professionnelle (nombre et âge des enfants ouvrant droit, durée de versement de la prestation, montant forfaitaire ou proportionnel au salaire antérieur…). Il peut s'agir également de questionnements récurrents sur la solvabilisation par les politiques sociales et fiscales du coût des modes de garde [barème de la prestation de service ou du complément de mode de garde (Cmg) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), réduction ou crédit d'impôt pour frais de garde…].

Au cœur de ces débats, le développement de la capacité d'accueil proposée par les modes de garde formels est un point d'attention particulier tant en termes de niveau global de l'offre que de disparités territoriales observées. L'Observatoire national de la petite enfance (Onpe) a développé un indicateur de capacité théorique d'accueil pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans actualisé chaque année. Depuis sa création, sa définition a évolué à plusieurs reprises (ainsi la méthode pour déterminer les agréments des assistant-e-s maternel-le-s réservés aux enfants âgés de moins de 3 ans a sensiblement changé) et certaines données ont été révisées (notamment les données de population conservant un statut provisoire durant deux années). L'harmonisation de ces informations permet de dresser un bilan du développement de l'offre accueil entre 2006 et 2011 pour la France entière.

La capacité d'accueil par les modes de garde formels : une méthode et des données

La capacité d'accueil correspond à l'ensemble des places offertes aux enfants âgés de moins de 3 ans à un instant donné (encadré 2). Pour la calculer, il convient donc de connaître les places mises à disposition pour les enfants de cette tranche d'âge par les assistant-e-s maternel-le-s (pouvant également accueillir des enfants plus âgés), les établissements d'accueil collectif ou familial, les salarié-e-s à domicile (pouvant aussi s'adresser à des enfants plus grands) et l'école préélémentaire. Ces informations n'étant pas toutes disponibles, la capacité d'accueil théorique est parfois approchée en mobilisant des données sur l'accueil constaté. C'est le cas pour les salarié-e-s gardant de jeunes enfants au domicile des parents, pour l'école préélémentaire et pour les microcrèches financées par la Paje.

Cette capacité d'accueil comptabilise des places offertes à un instant donné, et non des enfants gardés. Elle permet donc une analyse de l'offre et non de l'usage fait des places proposées. Ainsi, elle ignore le fait que certaines places peuvent être utilisées par plusieurs enfants gardés à temps partiel (par exemple, dans un établissement d'accueil collectif, un berceau peut être occupé par un premier enfant les trois premiers jours de la semaine et par un second enfant les deux derniers jours). De même, d'autres places peuvent être partiellement utilisées : ce peut être le cas pour les écoles préélémentaires recevant davantage d'enfants âgés de 2 à 3 ans le matin que l'après-midi.

Enfin, cet indicateur ignore le fait que certaines places peuvent ne pas couvrir les besoins de garde des parents et nécessitent alors un complément d'accueil. Dans ce cas, un enfant peut occuper deux places d'accueil (école et assistant-e maternel-le par exemple) à deux moments différents de la journée, de la semaine ou de l'année.

La capacité d'accueil théorique pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans progresse de 4,5 points entre 2006 et 2011

Depuis 2006, la capacité théorique d'accueil des modes de garde formels a fortement augmenté (tableau 1). Pour l'ensemble de la France, elle a crû de 47,7 places offertes pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans en 2006 à 52,2 places en 2011. Ce résultat traduit un développement de l'offre qui a été très supérieur à la progression du nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans sur la même période. Ainsi, le nombre de places proposées par les assistant-e-s maternel-le-s agréé-e-s, les Eaje, l'école préélémentaire et les salariés à domicile a augmenté de plus de 131 600 à un rythme moyen annuel de + 2,2 %. Pour ces mêmes années, le nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans s'est accru d'un peu moins de 48 300 d'après les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ce qui correspond à une hausse annuelle moyenne de 0,4 %.

En Métropole, la dynamique de l'offre est identique à celle observée pour la France entière : avec + 2,2 % de croissance annuelle, la capacité théorique d'accueil rapporté au nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans est passée de 48,9 places à 53,3 places en 2011 (tableau 1). Dans les départements d'Outre-mer (Dom), l'offre d'accueil a progressé à un rythme plus soutenu (+ 4,2 % en moyenne annuelle) mais le niveau de la couverture proposée aux plus jeunes demeure inférieur : il est passé de 18,2 places en 2006 à 22,5 places pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans en 2011.

Une hausse de la capacité d'accueil variable selon les départements

Selon le département, cette évolution de la capacité d'accueil présente des disparités (tableau 2). En Métropole, la variation du nombre de places offertes varie de - 3 570 à + 8 400 entre 2006 et 2011. Un quart des départements (hors Dom) affiche un supplément de places nettes d'accueil inférieur ou égal à 260 tandis qu'un autre quart est parvenu à en créer au moins 1 810. La moitié des départements restant se situe entre ces deux bornes et a donc développé entre 260 et 1 810 places nettes au cours de ces six années. Cette progression de l'offre doit être rapportée à une population des enfants âgés de moins de 3 ans qui est elle-même de taille variable selon les départements et qui a pu connaître des évolutions également contrastées durant cette période. Ainsi, d'après les données de l'Insee, un quart des départements a connu une baisse du nombre d'enfants de cette tranche d'âge supérieure ou égale à - 170 tandis qu'un quart des départements a vu la population des enfants âgés de moins de 3 ans augmenter de plus de 810 enfants.

Au total entre 2006 et 2011, le taux de couverture des enfants âgés de moins de 3 ans par les modes de garde formels a progressé dans 86 départements de Métropole (dont trois malgré une stagnation ou une légère baisse du niveau de l'offre), a baissé dans neuf autres départements (dont trois malgré une hausse de la capacité d'accueil) et est resté stable dans un département (carte 1). Un quart des départements de Métropole a enregistré une hausse du taux de couverture inférieure à 1,9 points et un quart a connu une hausse de ce taux de couverture supérieure ou égale à 7,5 points.

ENCADRÉ 1

Calcul de la capacité d'accueil théorique des assistant-e-s maternel-le-s agréé-e-s

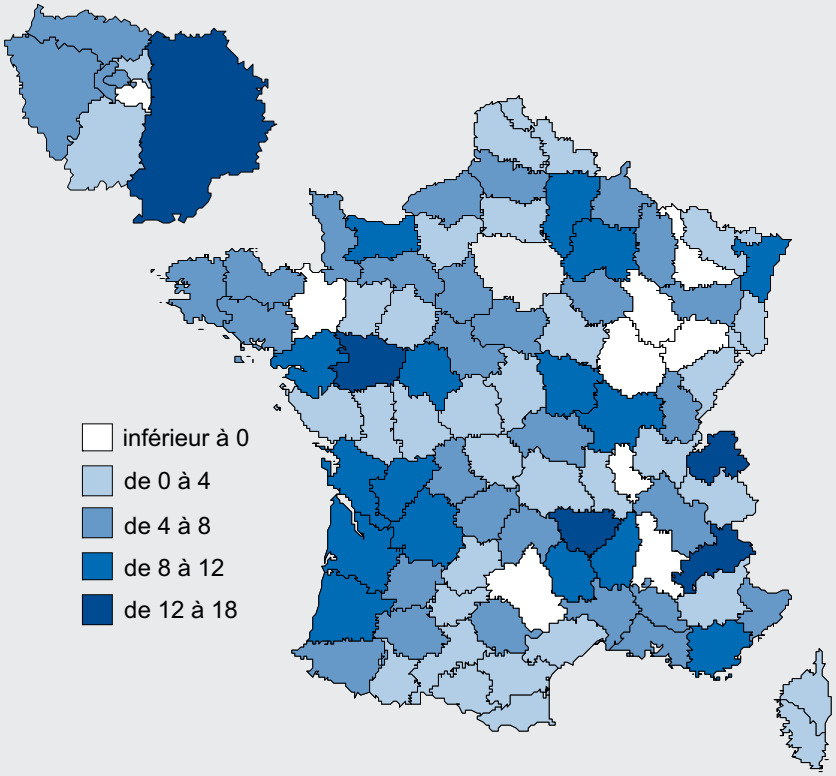
Le nombre de places proposées aux enfants âgés de moins de 3 ans par les assistant-e-s maternel-le-s n'est pas directement disponible. Il est obtenu en appliquant une clef de répartition sur le nombre de places total offertes par cette profession calculé à partir de l'enquête protection maternelle infantile (Pmi) de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du Ministère des affaires sociales et de la santé et des données de gestion de l'Institution de retraite complémentaire des employés de particuliers (Ircem). Les données de l'Ircem permettent de dénombrer les assistant-e-s maternel-le-s en activité. L'enquête Pmi fournit la taille moyenne de leur agrément. La combinaison de ces deux informations permet de connaître le nombre d'agréments délivrés dans chaque département par les services du conseil général pour l'ensemble des assistant-e-s maternel-le-s en activité et n'exerçant pas au sein d'une crèche familiale. Pour connaître le nombre d'agréments réservés aux enfants âgés de moins de 3 ans, on applique une clef à ce nombre total. La clef correspond à la part des cotisations sociales prises en charge par les caisses d'Allocations familiales (Caf) pour les enfants âgés de moins de 3 ans dans le total des cotisations sociales prises en charge par les Caf pour les enfants effectivement gardés par les assistant-e-s maternel-le-s au 31 décembre 2011. Elle est calculée à partir des données de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf).

Tableau 1 – Évolution de la capacité théorique d'accueil des enfants âgés de moins de 3 ans de 2006 à 2011

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Statut de la donnée de population (Insee)	Définitif	Définitif	Définitif	Définitif	Révisé	Provisoire
■ **Métropole**						
Capacité d'accueil	1 112,4	1 119,8	1 141,3	1 167,2	1 198,3	1 241,3
Nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans	2 275,8	2 291,0	2 308,6	2 306,0	2 326,0	2 328,5
Capacité d'accueil / 100 enfants	48,9 %	48,9 %	49,4 %	50,6 %	51,5 %	53,3 %
■ **Dom**						
Capacité d'accueil	16,1	16,6	16,6	17,2	18,6	18,8
Nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans	88,2	89,5	88,7	86,9	85,0	83,7
Capacité d'accueil / 100 enfants	18,2 %	18,6 %	18,7 %	19,8 %	21,9 %	22,5 %
■ **France entière**						
Capacité d'accueil	1 128,5	1 136,4	1 157,9	1 184,4	1 216,9	1 260,1
Nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans	2 363,9	2 380,5	2 397,3	2 392,8	2 411,1	2 412,2
Capacité d'accueil / 100 enfants	47,7 %	47,7 %	48,3 %	49,5 %	50,5 %	52,2 %

Sources : Ccmsa, Cnaf (fichiers Rndc, Mneaje et Fileas), Depp, Drees (enquête Pmi), Insee et Ircem.
Champ : France entière – tous régimes.
Méthode : pour le détail des sources et de la construction, voir les encadrés méthodologiques.

Carte 1 - Surcroît de la capacité théorique d'accueil des modes de garde formels pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans entre 2006 et 2011 par département (en points de pourcentage)



Sources : Ccmsa, Cnaf (fichiers Rndc, Mneaje et Fileas), Depp, Drees (enquête Pmi), Insee et Ircem. **Champ :** France Métropole – tous régimes. **Méthode :** pour le détail des sources et de la construction, voir les encadrés méthodologiques.

Une hausse de la capacité d'accueil centrée sur les départements moins bien dotés

Le rassemblement des départements métropolitains en quatre groupes selon la capacité d'accueil théorique pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans en 2006 permet de constater que l'offre s'est davantage développée dans les départements les moins bien dotés. Elle permet également de voir que la progression de la population des enfants âgés de moins de 3 ans a été plus forte dans ces mêmes départements (tableau 3). Ainsi, les 19 départements ayant les capacités théoriques d'accueil pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans les plus faibles en 2006 – strictement inférieures à 40 % – sont ceux ayant connu le plus fort développement de l'offre avec + 46 090 places (soit une hausse moyenne de 2 430 places par département). C'est également ceux ayant vu la population des enfants âgés de moins de 3 ans croître le plus fortement avec + 25 260 individus appartenant à cette tranche d'âge (et une augmentation moyenne de 1 330 enfants par département).

Pour les autres groupes, la hausse moyenne de l'offre par département observée entre 2006 et 2011 décroît avec le niveau de la capacité d'accueil pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans en 2006. Elle passe ainsi de + 1 210 places pour les départements qui avaient un taux de couverture entre 40 et moins de 50 % en 2006 à + 860 places pour les départements initialement les mieux dotés. L'évolution du besoin de garde – approché par le nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans – est identique. En moyenne, les départements qui affichaient en 2006 un taux de couverture compris entre 40 et moins de 50 % ont enregistré une progression de la population des jeunes enfants de + 580 contre + 30 pour les 13 départements les mieux couverts au début de la période d'étude.

Tableau 2 – Évolution de la capacité théorique d'accueil des enfants âgés de moins de 3 ans de 2006 à 2011 par département

Évolution par département	De l'offre	Du besoin	De la capacité pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans
Indicateur de distribution	En nombre de places	En nombre d'enfants	En point de pourcentage
■ Minimum	- 3570	- 910	- 8,9
■ Premier quartile	260	- 170	1,9
■ Deuxième quartile	730	220	5,0
■ Troisième quartile	1 810	810	7,5
■ Maximum	8 400	5 100	18,0
■ Moyenne	1 340	550	4,8

Sources : Ccmsa, Cnaf (fichiers Rndc, Mneaje et Fileas), Depp, Drees (enquête Pmi), Insee et Ircem. **Champ :** France Métropole – tous régimes. **Méthode :** pour le détail des sources et de la construction, voir les encadrés méthodologiques.

Tableau 3 – Évolution de la capacité théorique d'accueil des enfants âgés de moins de 3 ans de 2006 à 2011 selon le niveau de la capacité théorique d'accueil pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans en 2006

Capacité théorique d'accueil en 2006 pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans	Nombre de départements dans le groupe	Évolution de l'offre en nombre de places		Évolution du besoin en nombre d'enfants	
		Total	Moyenne par département	Total	Moyenne par département
■ Strictement inférieur à 40 %	19	46 090	2 430	25 260	1 330
■ Entre 40 % et moins de 50 %	26	31 330	1 210	14 970	580
■ Entre 50 % et moins de 60 %	38	40 300	1 060	12 170	320
■ Supérieur ou égale à 60 %	13	11 160	860	380	30

Sources : Ccmsa, Cnaf (fichiers Rndc, Mneaje et Fileas), Depp, Drees (enquête Pmi), Insee et Ircem. **Champ :** France Métropole – tous régimes. **Méthode :** pour le détail des sources et de la construction, voir les encadrés méthodologiques.

Tableau 4 – Variation de la capacité théorique d'accueil des enfants âgés de moins de 3 ans de 2006 à 2011 par mode de garde formel en nombre de places nettes (en milliers)

Évolution de la capacité théorique d'accueil (en nombre de places nettes)	France métropole	France entière
■ Assitant-e-s maternel-le-s	158,4	160,8
■ Équipement d'accueil du jeune enfant	51,7	53,2
■ École préélémentaire	- 86,0	- 87,4
■ Salarié-e-s à domicile	4,7	5,0

Sources : Ccmsa, Cnaf (fichiers Rndc, Mneaje et Fileas), Depp, Drees (enquête Pmi), Insee et Ircem. **Champ :** France entière – tous régimes. **Méthode :** pour le détail des sources et de la construction, voir les encadrés méthodologiques.

Pour ce dernier groupe, il faut toutefois noter que ces résultats masquent une certaine diversité puisqu'il rassemble trois des huit départements ayant vu leur capacité d'accueil se réduire et qu'il comptabilise neuf départements dont le nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans a diminué.

L'offre des assistant-e-s maternel-le-s comme principal contributeur au développement du nombre de places agréées

Tous les modes de garde formels n'ont pas connu un développement de l'offre identique au cours de la période (tableau 4). C'est l'accueil auprès des assistant-e-s maternel-le-s qui explique l'essentiel de cette évolution avec une hausse de 160 800 agréments depuis 2006 pour la France entière (encadré 1). Ce résultat se situe dans la stricte continuité des évolutions constatées depuis plus de 20 ans (voir ***L'accueil du jeune enfant en 2011***, à paraître). Il est à mettre en relation avec la solvabilisation du coût de ce mode d'accueil permise par le versement aux familles du Cmg de la Paje et l'existence d'un crédit d'impôt pour frais de garde. La loi du 27 juin 2005 visant à accroître la valorisation du métier d'assistant-e maternel-le a également contribué à cette dynamique. Enfin, depuis décembre 2009, l'agrément maximum autorisé est passé de trois à quatre enfants par salarié-e ce qui a pu contribuer à l'attractivité de la profession et à l'augmentation de l'offre de chaque salarié-e.

Sur la même période, le nombre de places net en Eaje a crû de 53 200 environ. Le lancement de plusieurs plans d'investissement explique notamment cette évolution. Sachant que certaines places ont pu être détruites (comme dans les cas de fermetures d'équipements ou de révision des agréments par les services de la protection maternelle infantile (Pmi), ce résultat ne correspond pas au nombre de places brutes créées sur ces mêmes années. Il ne tient pas compte non plus de l'augmentation de l'offre liée à la plus grande fréquentation des places déjà existantes.

Dans le même temps, le nombre d'enfants gardés par un-e salarié-e à domicile a légèrement progressé (+ 5 000 places). En revanche, la contribution de l'école préélémentaire s'est fortement réduite avec une baisse du nombre d'enfants âgés de 2 ans scolarisés – de 87 400 environ – pour la France entière. Au total, l'évolution de la capacité théorique d'accueil pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans entre 2006 et 2011 découle de deux mouvements contraires : d'une part, une augmentation de l'offre proposée par les assistant-e-s maternel-le-s, les Eaje et les salariés à domicile ayant tiré l'indicateur vers le haut et, d'autre part, une baisse de la scolarisation des enfants âgés de 2 ans et une augmentation de la population âgée de moins de 3 ans ayant ralenti la progression du taux de couverture (toutes choses égales par ailleurs).

ENCADRÉ 2

Calcul de la capacité d'accueil théorique pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans

La capacité d'accueil théorique correspond à l'ensemble des places offertes aux enfants âgés de moins de 3 ans à un instant donné par les modes de garde formels. Le calcul du nombre de places chez les assistant-e-s maternel-le-s offertes aux enfants âgés de moins de 3 ans est détaillé dans l'encadré précédent. Pour l'accueil collectif et les crèches familiales, sont repris les agréments délivrés dans chaque département par les services du conseil général. Ils sont suivis par le biais des données de gestion des Caf pour les équipements bénéficiant de la prestation de service unique (Psu). Le nombre de places non financées par la Psu est approché par le nombre de places disponibles dans les établissements de personnel exclusivement, déterminé à partir de l'enquête Pmi de la Drees. Ces données sont conformes à la notion d'accueil théorique. En revanche, le nombre de places en classes préélémentaires pour les enfants âgés de moins de 3 ans, le nombre de places auprès de salarié-e-s à domicile et le nombre de places en microcrèches financées par la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) correspondent au nombre d'enfants bénéficiant effectivement de ces modes d'accueil.
Le nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans au 1er janvier 2012 est fourni par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Sachant que les données de population au 1er janvier de l'année N deviennent définitives au cours de l'année N+3 après d'éventuelles révisions de la part de l'Insee, la capacité théorique d'accueil pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans hérite du même statut.

Florence Thibault ■
Cnaf - Dser

■ À paraître

■ Observatoire national de la petite enfance, 2013, ***L'accueil du jeune enfant en 2012***, *données statistiques.*

Directeur de la publication
Hervé Drouet
Directrice de la rédaction
Christine Chambaz
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarrède
Maquettiste
Ysabelle Michelet

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

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