

**AIDE A LA DECISION EN MATIERE D'ACCUEIL PETITE ENFANCE :  
LES VARIABLES EXPLICATIVES DU BESOIN DE GARDE PERMANENTE**

Marie-Hélène DABAT

Michel GARRABE

Céline GAUDY

**Centre d'Etudes de Projets - Université de Montpellier**

**Juillet 1997**

Le Centre d'Etudes de Projets, à la demande du Conseil Scientifique de l'évaluation des politiques publiques du Département de l'Hérault, a réalisé une étude visant à évaluer la politique de la petite enfance à partir du cas de Lunel, ville de 18 500 habitants située à une vingtaine de km de Montpellier.

Les bénéficiaires de cette politique sont les ménages et leurs enfants de moins de 6 ans susceptibles d'utiliser les structures d'accueil mises à la disposition des très jeunes enfants dans la commune.

Les principaux acteurs sont l'Etat, la ville de Lunel, la Caisse d'Allocations Familiales de Montpellier-Lodève et le Conseil Général de l'Hérault, dont les fonctions peuvent être résumées de la façon suivante :

- L'Etat exerce un rôle réglementaire en fixant les cadres qui garantissent la qualité des services et définit des prestations légales (AGED, AFEAMA, lois Famille...).
- Le Département, au titre de la Protection Maternelle Infantile (PMI), surveille et contrôle les établissements et les services d'accueil des enfants de moins de 6 ans ; agréé et forme les assistantes maternelles.
- La mairie informe les parents, organise et finance les structures locales municipales.
- La CNAF élabore des dispositifs financiers avec les "contrats crèche" et les "contrats enfance" en se fixant des objectifs prioritaires de satisfaction des besoins et d'amélioration des services.

C'est précisément un "contrat enfance" signé en 1990 entre la CAF de Montpellier-Lodève et la ville de Lunel qui a fourni les éléments techniques et financiers nécessaires à notre évaluation tout en nous permettant de délimiter le champ a priori très vaste de notre intervention.

L'objet du présent article est de compléter le travail rétrospectif d'évaluation de la politique petite enfance menée entre 1990-1996 par l'élaboration d'un outil prospectif de mesure des besoins en matière de service d'accueil. Les paramètres relatifs à l'accueil temporaire étant très complexes à modéliser, nous avons choisi de travailler dans un premier temps à partir des variables explicatives de l'accueil permanent.

La première partie vise à présenter le contexte de l'accueil des jeunes enfants à l'extérieur de leur foyer et en particulier dans la ville de Lunel, tandis que la deuxième partie sera consacrée directement à la réflexion sur les variables qui déterminent les besoins de garde ainsi qu'à la présentation du travail de modélisation.

## **A - CONTEXTE DE L'ACCUEIL ET CADRE DE LA MODELISATION**

### **I - LE PRINCIPE DE CO-FINANCEMENT DU CONTRAT ENFANCE**

Les “ contrats enfance ”<sup>1</sup> sont des contrats d'objectifs et de cofinancement passés entre les CAF et les municipalités pour une durée de 3 à 5 ans renouvelable, en vue de promouvoir une politique d'action sociale globale et concertée en faveur de l'accueil des jeunes enfants résidant sur le territoire concerné. Lors d'un contrat enfance, la municipalité s'engage à augmenter la dépense annuelle par enfant. La CAF co-finance la part de la dépense nouvelle demeurant à la charge de la commune (prestation de service enfance). Cette prestation de service enfance est versée à la mairie, c'est un remboursement d'effort municipal.

Les dépenses par enfant (moins de 6 ans) sont la base de décision du contrat. C'est la clé de cofinancement. On les calcule avant le contrat. Au terme du contrat, la dépense par enfant accueilli doit seulement atteindre 1 000 francs minimum et représenter un supplément de 300 francs par rapport à la situation antérieure et en dessous d'un plafond de 5 000 francs pour que la CAF apporte une subvention de service enfance se montant entre 40 et 60% des dépenses nouvelles de fonctionnement que la commune aura consenties. Notons que toutes ces valeurs sont valables pour Lunel mais ont augmenté depuis pour les contrats enfance signés après 1993.

### **II - LE CONTRAT ENFANCE SUR LUNEL**

Le champ territorial du contrat enfance signé en décembre 1990 est donc la ville de Lunel qui compte 1 505 habitants de moins de 6 ans. A la signature du contrat, le taux d'activité féminine constaté par la CAF était de 35%. Les enfants inscrits à l'école maternelle constituaient 43% de la classe d'âge 0-6 ans. Les familles ressortissantes du régime général de la Sécurité Sociale représentaient 95% de la population totale.

La situation de référence de Lunel (avant le contrat enfance) comprenait les structures suivantes : une halte-garderie municipale de 30 places, une crèche parentale de 30 places gérée par l'association “ les Roses ”, un service d'accueil “ Baobab ”, ouvert une demi-journée par semaine, un centre de loisirs sans hébergement à la Grande-Motte pour 11 enfants de Lunel gérée par une association.

Le contrat enfance passé entre la CAF et la ville de Lunel est l'un des tous premiers contrats signés par la CAF de Montpellier-Lodève. Il a le mérite d'être innovateur en la matière mais il pêche par son manque de clarté et en particulier par l'imprécision de ses objectifs qualitatifs.

---

<sup>1</sup> Institués par la convention CNAF du 3 février 1988.

Les opérations prévues dans le contrat étaient les suivantes :

- *Gestion municipale* : la transformation de 7 places de halte-garderie en places de crèches à mi-temps dès 1990 (pas d'incidence financière), la mise en place d'un accueil périscolaire maternel dès mars 1990 avec une animation par du personnel qualifié, la création d'une crèche familiale de 30 places, la mise en place d'actions de formation et de perfectionnement pour le personnel des lieux d'accueil petite enfance.

- *Gestion associative* : la création d'un lieu d'accueil de 20 places, permanent pour les moins de 3 ans et temporaire en périscolaire pour les 3-4 ans géré par l'association Prim'Roses avec un agrément jardin d'enfants, la création d'un Centre de Loisirs Sans Hébergement maternel implanté sur la commune et géré par l'association les Francas pour l'accueil de 45 enfants environ les mercredis, petites et grandes vacances scolaires, l'extension à 3 demi-journées par semaine des activités de l'association " Baobab ".

Les dépenses brutes initiales constatées au titre des actions en faveur de la petite enfance pour l'année 1989 faisaient apparaître une dépense annuelle par enfant de moins de 6 ans résidant sur le territoire contractuel de 939 frs. La commune s'est alors engagée à porter cette dépense à 2603 frs pour l'année 1994. En contrepartie de cet engagement, la CAF verse une prestation de service enfance représentant 44,5% des dépenses nouvelles nettes annuelles de la commune dans la limite d'une dépense brute par enfant plafonnée à 5000 francs par an.

Tableau N° 1 : Calcul de la dépense par enfant (hypothèse CAF de départ: 1 505 enfants)

En milliers de francs courants

Structures	1989	Prévisions 1994	Réalisations 1994	Réalisations 1995
Halte-garderie	822	1 400 (2)	1 245	1 245
Crèche familiale	n'existait pas	1 129	182	867
Centre de loisirs	146 (1)	440	493	437
Périscolaire	n'existait pas	93	126	130
Baobab	45	116	57	57
Jardin d'enfants	n'existait pas	740	705	737
<b>Total contrat</b>	<b>n'existait pas</b>	<b>3 918 (3)</b>	<b>2 808</b> 1 870 f par enfant	<b>3 473</b>
Crèche parentale	401	0 (4)	703	0
<b>Total dépenses</b>	<b>1 414</b> 939 f par enfant	<b>3 918</b> 2 603 f par enfant	<b>3 511</b> 2 330 f par enfant	<b>3 473</b> 2 310 f par enfant

source: CEP

(1) dont 23 seulement à la charge de la mairie. (2) cette prévision est une déduction de notre part car elle n'est pas réalisée dans le contrat. (3) il convient de rajouter à cette somme sur la durée du contrat 15 m de francs pour la formation. (4) or la crèche parentale fonctionnait encore en 1994.

On note que l'engagement de la mairie de porter la dépense brute initiale au titre des actions en faveur de la petite enfance à 2 603 francs pour l'année 1994, n'a pas été tenu. Une année supplémentaire n'a pas suffi à réaliser l'objectif, au contraire la fermeture de la crèche parentale a diminué le niveau des dépenses totales malgré la montée en croisière de la crèche familiale. En 1995

les engagements financiers ont été atteints seulement à 89%. Par contre, la dépense annuelle par enfant dépasse 1 000 frs en fin de contrat et représente un supplément bien supérieur à 300 frs par rapport à la situation de référence puisqu'elle a progressé de 146%

Les places d'accueil permanent sont passées de 43 places en 1989 à 147 places en 1996 (30 en crèche familiale), 15 en jardin d'enfants, 102 chez les AMA indépendantes).

### III - LES FONCTIONS DE L'ACCUEIL PETITE ENFANCE

Essayer d'évaluer les besoins des familles en matière d'accueil suppose de s'interroger sur les fonctions du service d'accueil petite enfance. Ces fonctions peuvent être résumées dans les quelques points suivants.

- **La garde d'enfants** : une des toutes premières fonctions de l'accueil est la garde des enfants pendant le temps d'activité des parents ou de l'un des deux parents (en général la mère) ; cette fonction prend de l'importance en période d'augmentation de l'emploi féminin, ce qui est le cas de l'époque actuelle. Notons que certains observateurs déplorent que la politique petite enfance soit trop largement assimilée à celle des modes de garde et conditionnée par les besoins des mères qui travaillent au lieu de se centrer sur ceux de l'enfant<sup>2</sup>.

- **La prévention / éducation sanitaire auprès des enfants** : les structures et lieux d'accueil des enfants de 0-6 ans peuvent être l'occasion d'apprendre à ce jeune public le respect d'un certain nombre de règles d'hygiène qui peuvent être préventives en matière de santé ; ainsi que de détecter les signes médicaux de maladies déclarées ;

- **La prévention / éducation sanitaire auprès des familles** : le fait que les petits enfants soient souvent accompagnés de membres de leurs familles dans les différentes structures et lieux d'accueil permet d'élargir les conseils préventifs à leur égard auprès d'un public plus large qui en a la charge ;

- **Le développement moteur de l'enfant** : l'accueil des très jeunes enfants dans certaines structures encadrées par du personnel spécialisé permet de faciliter le développement des facultés motrices des 0-6 ans ;

- **L'éveil intellectuel et culturel de l'enfant** : il s'agit ici de faciliter le développement intellectuel et culturel des jeunes enfants et de déjouer les déterminismes sociaux en matière de comportement à l'égard des livres, des récits...

- **L'équilibre psychique de l'enfant** : la sécurité de base est un élément fondamental de la construction de l'adulte ; elle est assurée lorsque le lien parental reconnu comme essentiel, est renforcé par les actions menées à l'extérieur du foyer. L'accueil petite enfance y contribue par un environnement épanouissant et structurant avec des règles et des limites clairement posées ;

---

<sup>2</sup> " Développement des quartiers : parier sur la petite enfance ", Actualités Sociales Hebdomadaires N° 1837, 18 juin 1993.

- **La prévention de l'échec scolaire** : plusieurs enquêtes ont mis en évidence le rôle de l'école maternelle dans la réduction des retards et des redoublements à l'école primaire. D'où l'enjeu pour une meilleure égalité des chances de l'accueil des tous jeunes enfants. L'ensemble des services éducatifs qui sont proposés aux enfants de 0-6 ans avant son insertion dans le primaire contribuent à la prévention de l'échec scolaire. On tente de plus en plus de favoriser les passerelles entre les modes de garde classiques de la petite enfance et l'école maternelle en ouvrant les crèches au monde extérieur ;

- **La cohésion sociale et la prévention de l'exclusion de la famille** : l'accueil petite enfance favorise l'intégration des familles par la création de liens sociaux et prévient la rupture sociale avec l'isolement ou la solitude de certains parents : création d'un réseau social autour des enfants, dédramatisation des difficultés et des doutes liés à l'éducation, possibilité de communiquer par delà les clivages sociaux et culturels. Le petit enfant a également besoin que ses parents soient valorisés. Lorsque les lieux d'accueil des jeunes enfants sont aussi des lieux de contact et d'échanges entre l'espace privé et l'espace public, ils contribuent à l'insertion de l'enfant et de sa famille dans l'environnement social. La politique de la petite enfance est en quelque sorte un levier pour une meilleure intégration des familles.

Le nombre de jeunes mères isolées sans appui et sans modèle parental dans leur entourage est en augmentation (familles monoparentales). Les lieux d'accueil de jeunes enfants sont souvent le premier, voire le seul lieu d'accueil des femmes dans les quartiers avant toute démarche d'insertion sociale ou professionnelle, et tout contact avec des institutions comme l'école. De la qualité de ce premier accueil dépendent les capacités de mobilisation des femmes vers d'autres activités dans le quartier, ou d'initiatives concernant la formation professionnelle.

## V - LES BESOINS D'ACCUEIL EXPRIMÉS DE FACON QUALITATIVE

Proposer un outil prospectif de mesure des besoins d'accueil valable en toutes circonstances pose le problème de la définition du concept de besoin et comporte le risque d'être trop restrictif en matière d'identification des besoins des usagers de Lunel.

Le concept de "besoin" n'est pas spécifique à la science économique et d'autres disciplines, comme la sociologie ou la psychologie, sont plus à même de s'exprimer sur ce sujet. Plusieurs économistes ont cependant travaillé sur des typologies de besoins qu'ils ont rapproché du concept de "demande" (...).

Notre intention ici est simplement de proposer plusieurs classifications permettant de distinguer les besoins et qui sont autant d'entrées opérationnelles pour montrer toute la complexité du concept de besoin.

### *- Les besoins par rapport aux fonctions de l'accueil*

A partir des fonctions de l'accueil petite enfance, on peut distinguer trois groupes de besoins que les objectifs de la politique petite enfance matérialisée par le contrat enfance viseront à satisfaire :

- la garde proprement dite,
- la prévention et l'éveil de l'enfant,
- l'intégration sociale de l'enfant et des parents.

*- Les besoins selon le niveau d'expression*

Notons qu'il existe plusieurs niveaux d'expression des besoins :

- les besoins exprimés directement : les besoins de l'enfant exprimés par les parents (enquête), les besoins des familles exprimés par les parents (enquête),
- les besoins exprimés indirectement : les besoins de l'enfant exprimés par les spécialistes (entretiens)<sup>3</sup>, les besoins des familles exprimés par les spécialistes (entretiens).

*- Les besoins selon l'âge de l'utilisateur*

Du point de vue de l'enfant, les besoins d'accueil peuvent être différents selon l'âge de l'utilisateur :

- garderie avec soins particuliers pour les tous petits de moins de 2 ans,
- garderie et éveil pré-scolaire pour les enfants âgés de 2 à 3 ans,
- garderie avec activités éducatives et récréatives en temps périscolaire pour les + de 3 ans.

*- Les besoins liés au temps de garde*

Les besoins et pratiques des parents, en matière de garde, peuvent être appréciés selon trois variables :

- l'occurrence : accueil régulier (moments de garde pouvant être espacés ou rapprochés) ou / et accueil irrégulier (la répétition des moments de garde pouvant être aléatoire au sein de la semaine ou au sein d'une période plus longue),
- la fréquence : accueil permanent (accueil de l'enfant en continu pendant une période de temps pouvant être plus ou moins longue) / accueil temporaire (accueil discontinu pouvant être régulier ou irrégulier).

*- Les besoins liés à la scolarisation de l'enfant*

Il est utile de préciser ici la terminologie liée au " temps de l'enfant " :

- " temps scolaire " : temps passé par l'enfant en classe (allant de l'ouverture de la classe à sa fermeture), organisé sous la responsabilité de l'institution scolaire et dans le cadre des programmes et horaires officiels d'enseignement,
- " temps périscolaire " : temps passé par l'enfant dans l'école ou non, qui encadre le temps scolaire proprement dit (c'est-à-dire le temps d'accueil le matin, d'interclasse le midi, de fin de journée après la classe),
- " temps extra-scolaire " : temps passé par l'enfant, incluant les demi-journées ou journées sans école (mercredi, samedi, petits congés et vacances scolaires).

Seuls les " temps périscolaire " et " temps extra-scolaire " nous intéresseront dans cette évaluation, ainsi que les articulations entre ces deux derniers temps et le " temps scolaire ".

## VI - LES BESOINS EXPRIMÉS DE FACON QUANTITATIVE PAR LA C.A.F.

---

<sup>3</sup> Exemple de besoins exprimés par les spécialistes : relation affective privilégiée avec une personne dite référente, milieu stimulant l'éveil de l'enfant et respectant ses rythmes...

La CAF dispose d'une méthode propre pour estimer les besoins théoriques en places d'accueil petite enfance à partir du taux d'activité féminin et d'un coefficient pondérateur "issu de l'expérience". La densité du parc d'accueil permanent de la commune ou du regroupement de communes doit au moins être égale au nombre d'enfants de moins de 3 ans dont les deux parents travaillent ou issus de familles monoparentales multiplié par un coefficient pondérateur de 40%. Pour l'accueil temporaire en halte-garderie, les besoins peuvent être évalués à la moitié de ceux fixés pour l'accueil permanent. Les besoins en périscolaire et en centre de loisirs sont également déterminés en fonction du taux d'activité féminin.

Tableau N° 2 : Evaluation du besoin théorique d'accueil à Lunel par la CAF (1994)

Structures d'accueil	Tranches d'âges concernées	Nombre d'enfants (CAF)	Taux d'activité (1) ou d'inactivité (2) féminine (CAF)	Ratio besoin théorique (CAF)	Calcul du besoin théorique
Crèche	0-3 ans	872	31% (1)	40%	108
H. garderie	0-3 ans	872	31% (1)	20%	54
CLSH et périscolaire	3-6 ans	834	27% (1) 73% (2)	40% 20%	90 122 total 212

L'évaluation des besoins telle qu'elle est faite par la CAF présente les limites suivantes :

- les besoins d'accueil pour la halte-garderie sont calculés à partir du nombre d'enfants entre 0 et 3 ans or les enfants de 3 à 6 ans fréquentent également cette structure,
- les besoins d'accueil pour la halte-garderie sont calculés à partir du taux d'activité féminin or les mères inactives utilisent également cette structure d'accueil,
- les besoins en places de CLSH et en périscolaire sont mesurés conjointement comme si les places étaient substituables or ces deux structures produisent des services d'accueil totalement différents pouvant même être complémentaires (activités pratiquées, plages horaires...),
- les ratios utilisés pour calculer les besoins théoriques paraissent assez arbitraires et délaissent d'autres facteurs qui contribuent également à expliquer les différences possibles de comportement des ménages en matière d'utilisation d'un système de garde et donc les besoins en places d'accueil (CSP, composition des familles, facteurs culturels, coût de la garde...).

Ainsi, le calcul des besoins sur Lunel en utilisant cette méthode conduit à la constatation d'un sous-équipement en place d'accueil de l'ordre de 89% des capacités existantes en centre de loisirs et en périscolaire, de 49% en crèche et de 35% en halte-garderie.

Or ces besoins paraissent sur-évalués puisque la fréquentation actuelle des structures d'accueil montre que les capacités sont utilisées à 65% pour la crèche familiale, à 60% en moyenne pour la halte-garderie et le centre de loisirs et à 16% seulement en moyenne pour l'accueil en périscolaire.

En ce qui concerne l'accueil permanent, une grande partie des besoins évalués (108 places) qui ne peuvent être satisfaits par la crèche (53 places) peuvent l'être par les assistantes maternelles agréées indépendantes qui font plus que doubler les capacités totales d'accueil permanent (102 places en tout). L'écart entre les besoins estimés et le potentiel d'accueil global permanent tendrait à montrer qu'il existe un sur-équipement dans la commune en place d'accueil (48 places) et expliquerait à la fois que la crèche ne fonctionne pas au maximum de sa capacité et que plusieurs assistantes maternelles indépendantes éprouvent des difficultés à trouver des enfants à garder.

Par ailleurs, l'étude de la fréquentation de la halte-garderie en 1996 montre que la présence moyenne par demi-journée est de 18 enfants c'est-à-dire de 60% des potentialités d'accueil. Notons cependant que l'effectif atteint le maximum c'est-à-dire le potentiel d'accueil (30 enfants) pour 4% des demi-journées ouvrables. La proportion des séances (demi-journée) où le nombre d'enfants atteint le potentiel est en diminution actuellement par rapport au début des années 90.

Les besoins théoriques d'accueil paraissent sur-évalués également en ce qui concerne le centre de loisirs et le périscolaire puisque les capacités créées à Lunel sont bien inférieures au niveau de ces besoins et que la fréquentation ne dénote pas une insuffisance de capacité. En effet le centre de loisirs accueille en moyenne 28 enfants par demi-journée alors qu'il pourrait accepter 50 enfants, l'accueil périscolaire pourrait accueillir 6 fois plus d'enfants et le centre de loisirs, atteignant son maximum de fréquentation qu'en été, accueille 15-20 enfants le mercredi et 20-30 pendant les petites vacances scolaires. La variabilité des besoins n'a pas d'implications importantes en terme d'investissements, puisque les locaux utilisés ont d'autres usages, mais plutôt en mobilisation du personnel qui doit être en permanence adapté à la fréquentation effective.

Au total l'évaluation quantitative des besoins par la CAF paraît :

- correcte pour l'accueil en crèche et en halte-garderie puisque la sous-utilisation des structures peut être attribuée à la concurrence des AMA,
- surestimée pour l'accueil en centre de loisirs et surtout en périscolaire,
- limitée aux besoins de garde sans envisager les besoins d'accueil (éveil, socialisation...).

## VIII - LES BESOINS D'ACCUEIL D'APRES L'ENQUETE

Les besoins d'accueil sont déterminés par plusieurs variables que nous avons évalué dans le cas de Lunel. Cette analyse affinée des besoins de garde et d'accueil au sens large s'est basée en grande partie sur les résultats d'une enquête auprès de 21% des ménages ayant des enfants entre 0 et 6 ans résidant dans la commune. Notons que, aussi complète que cette analyse puisse être, elle ne prétend pas aider à la quantification de besoins tels que l'intégration des enfants et des parents qui sont pourtant des besoins réels et importants que l'accueil petite enfance peut contribuer à satisfaire.

L'enquête auprès des usagers effectifs ou potentiels des structures de l'accueil, à partir du fichier de la Caisse d'Allocations Familiales, et avec leur concours pour le tirage de l'échantillon aléatoire stratifié, a porté



sur 303 familles sur une population de 1414 ménages. La stratification de l'échantillon a été effectuée selon la situation matrimoniale, l'âge des enfants et l'activité des ménages. Cette enquête nous a permis de connaître les besoins ressentis par les ménages, leurs usages des structures et le niveau de leur satisfaction.

En fait une partie des ménages concernés par la fréquentation des structures ne figure pas dans le fichier CAF, mais relève d'autres régimes sociaux. A l'analyse, un seul de ces régimes est représenté sur LUNEL, il s'agit de celui de la Mutualité Sociale Agricole. Une centaine de ménages constitue la population ayant au moins un enfant d'âge compris entre 0 et 6 ans. Cette population n'a pas pu être enquêtée pour des raisons tenant au mode d'accès aux ménages imposé par la MSA. L'identification des caractéristiques de distribution de cette population, a conduit après test à conclure à l'hétérogénéité des deux populations.

#### *- L'âge de l'enfant*

L'âge des enfants détermine *le besoin en terme de contenu du service de garde*.

- 33% des enfants ont moins de 2 ans à Lunel et nécessitent donc certains soins spécifiques aux tout-petits ;

- 17% se situent entre 2 et 3 ans et manifestent un besoin d'éveil pré-scolaire ;

- 50% sont âgés de plus de 3 ans et sont sensibles aux activités éducatives et récréatives en temps péri-scolaire.

#### *- La situation familiale des parents*

La population monoparentale constituée de mères isolées représente 18% de la population enquêtée et 21% si l'on tient compte des ménages dont les parents sont divorcés. *Le besoin de garde sera plus important pour cette catégorie de la population du fait de l'impossibilité d'une organisation interne au ménage permettant de concilier activité professionnelle et garde des enfants.*

#### *- L'activité professionnelle des parents*

L'enquête révèle que 28% des ménages sont en situation d'avoir *un besoin de garde réel*, dans le sens où 23% sont des couples double actifs et 5% des ménages monoparentaux actifs. 25% des ménages ont exprimé *un besoin potentiel* puisqu'ils cherchent à appartenir à la catégorie précédente (couple, conjoint ou personne seule, qui souhaitent trouver du travail).

Il paraît important d'isoler l'activité des mères dans l'activité des couples car l'inactivité des pères, même si elle induit une disponibilité pour garder les enfants, il n'est pas systématique que ceux-ci s'acquittent de ce rôle dévolu souvent à la mère. Notons donc que 30% des mères travaillent et que 25% des mères qui ne travaillent pas cherchent un emploi.

#### *- Le temps de travail des parents*

*Le besoin de garde dépend de l'exercice d'une activité par les parents mais également du temps qu'ils consacrent à cette activité et du temps disponible pour la garde de leurs enfants.* La notion de "*temps contraint*" permet d'approcher cette indisponibilité tout en respectant les différences entre couple (deux "*temps contraints*" potentiels) et ménage monoparental (un "*temps contraint*" potentiel).

Ainsi 13% des ménages sont dépendants d'un "temps contraint" (2 actifs ou 1 monoparental actif), 12% sont dépendants d'un demi "temps contraint", 72% n'ont aucun "temps contraint". Cette approche permet d'affiner la précédente. Ainsi la majorité des ménages ont la possibilité d'assurer la garde de leur enfant. Par ailleurs, nous remarquons que 51% des mères qui sont actives, travaillent à plein temps.

Le statut professionnel peut également jouer un rôle au niveau de la disponibilité des parents pour organiser et assurer personnellement la garde de leurs enfants. 87% des parents qui travaillent sont salariés. Concernant les mères prises à part, 11% exercent une profession libérale ou indépendante et 89% sont salariées.

*- L'accès à de la garde hors système d'accueil*

48% des ménages n'ont pas de famille à proximité susceptible de garder leur jeune enfant. 24% de ceux qui en ont ne font pas appel à cette famille ; 76% y font appel même si pour 45% la personne susceptible d'offrir ce service de garde régulier ou occasionnel se situe à plus de 1/4 h et pour 10% à plus de 1/2 h du lieu de résidence de l'enfant.

21% des enfants qui ont été sujets du questionnaire sont des enfants uniques (premier enfant) ou aînés donc pour eux, il n'existe pas la possibilité d'être gardés par un frère ou une soeur plus âgée. Par contre 79% des enfants ne se situent pas en première position dans la fratrie, on peut donc supposer pour ces derniers, si la différence d'âge est suffisamment importante entre enfants, la possibilité de satisfaire le besoin de garde temporaire au sein de la famille.

Au total 81% des ménages enquêtés ont 2 enfants ou plus. La moitié d'entre-eux ont plus de 2 enfants. Les familles nombreuses sont donc relativement importantes sur la commune.

Rappelons que le service d'accueil est plus large cependant que le seul service de garde.

*- Les préférences des parents*

Différents critères peuvent être privilégiés par les parents dans le choix d'un mode de garde. Nous proposons de les classer en trois catégories :

- les commodités d'accueil : les parents s'intéressent ici aux questions d'ordre pratique comme la proximité des structures d'accueil, les horaires d'ouverture, les tarifs...
- la sociabilité de l'accueil : l'intérêt porte ici sur le côté sécurisant et agréable du cadre des structures d'accueil ainsi que sur le contact chaleureux du personnel,
- la compétence et la qualité de l'accueil : les parents portent une attention prioritaire à la qualité des activités d'éveil et au professionnalisme du personnel des structures.

Un ménage sur deux, lors du choix d'un mode de garde, se préoccupe du coût de la prestation et de la proximité du service d'accueil. Les familles semblent avoir une préférence pour les structures d'accueil facilitant le contact avec d'autres enfants au travers d'activités collectives. Les qualités humaines du personnel d'encadrement sont également mises en avant. Il s'agit à la fois des compétences de la personne responsable de la garde de l'enfant mais également de ses qualités relationnelles.

Globalement 71% des parents choisissent une structure d'accueil pour des raisons pratiques (distance, horaires d'ouvertures, tarifs...), 64% prennent leur décision en fonction de la qualité des activités d'éveil et de socialisation de l'enfant et le professionnalisme du personnel ; 58% sont sensibles à la convivialité de la structure aussi bien au niveau du cadre que du personnel d'accueil. Ainsi, on note une pluralité des motivations et des besoins des familles. 33% des ménages associent des critères de commodité et de sociabilité et 45% des critères de commodité et d'éveil de l'enfant.

*- Le cumul de plusieurs facteurs de besoins*

Nous pouvons proposer une estimation des besoins en accueil permanent à partir de 3 variables :

- 1) *l'âge de l'enfant* (nombre d'enfants d'âge inférieur à 3 ans),
- 2) *la famille de proximité* (nombre d'enfants pour lesquels on note une absence de famille de proximité susceptible d'assurer un service de garde permanent),
- 3) *le " temps contraint " ou " temps de travail incompressible "* (nombre d'enfants pour lesquels il est impossible aux parents d'assurer la garde quotidienne).

A partir du traitement statistique des données de l'enquête, on évalue à 127 places, les besoins réels en accueil permanent. En prenant en considération les familles susceptibles de travailler dans le cas où la situation économique locale s'améliorerait (qui ont déclaré lors de l'enquête être en situation de recherche d'un emploi), on évalue à 254 places, les besoins potentiels en accueil permanent.

Ainsi dans la ville de Lunel, en généralisant les résultats de l'enquête (dec 96 - janv 97) à l'ensemble de la population, on peut évaluer les besoins en services d'accueil à partir des résultats suivants (sur 1921 enfants entre 0 et 6 ans) :

- 634 enfants ont moins de 2 ans,
- 327 enfants ont entre 2 et 3 ans,
- 960 enfants ont plus de 3 ans.
  
- 346 enfants sont à la charge de mères isolées ou divorcées,
- 538 enfants sont issus de ménages dont les deux parents ou le parent unique travaillent,
- 480 enfants sont issus de ménages dont les parents souhaiteraient travailler,
- 577 petits enfants ont une mère qui travaille dont 294 à plein temps.
  
- 481 petits enfants ont une mère sans emploi qui souhaiterait travailler,
- 922 ménages n'ont pas de famille à proximité susceptible de garder les enfants,
- 240 ménages ne font pas appel à leur famille de proximité pour la garde de leurs enfants,
- 404 enfants sont uniques ou aînés et ne peuvent donc être gardés par des frères ou soeurs.
  
- 71% des familles recherchent un service d'accueil "commode"
- 64% des familles recherchent un service d'accueil "compétent"
- 58% des familles recherchent un service d'accueil "convivial".
  
- Besoins réels en accueil permanent = 127 places
- Besoins potentiels en accueil permanent = 254 places

## **B - MODELISATION DU BESOIN DE GARDE PERMANENTE**

L'objectif de cette deuxième partie est de modéliser le besoin en accueil permanent à partir des différentes variables connues déterminant le niveau de fréquentation des structures collectives et privées. Les relations entre variables et taux de fréquentation sont déterminées par l'enquête auprès des familles.

Il va de soi que le besoin modélisé dans ce cas est un besoin solvable et qui se traduit par une demande de garde.

Par ailleurs, les besoins pris en considération sont ceux qui sont liés à l'impossibilité pour les parents de garder leur enfant non scolarisé ou de le faire garder par leur entourage. Les besoins d'éveil et d'épanouissement de l'enfant, plus difficiles à appréhender, sont exclus de notre approche.

### **I - GRAPHE DE FORMULATION DES BESOINS DE GARDE PERMANENTE**

Le besoin de garde permanente, tel que nous l'avons défini plus haut, est dépendant de plusieurs paramètres :

- le nombre d'enfants non scolarisés, composé du nombre d'enfants de moins de deux ans et du nombre d'enfants entre 2 et 3 ans non scolarisés parmi les enfants de moins de 6 ans,
- les nombres de mères actives à plein temps, de mères actives à temps partiel et de mères inactives parmi les mères d'enfants non scolarisés,
- la disponibilité du conjoint dans le cas où la mère ne peut assurer la garde permanente,
- le nombre de ménages pouvant compter sur leur entourage familial ou amical pour garder de façon permanente ou temporaire leurs jeunes enfants non scolarisés,
- le taux de fréquentation par type de mères.

L'ensemble de ces paramètres, sauf ceux portant sur le caractère inactif de la mère et sur la disponibilité des conjoints, sont déterminés par l'enquête auprès des ménages.

### **II - ESTIMATION DES PARAMETRES**

Le besoin de garde permanente est plus ou moins important selon que la mère travaille à plein temps, à temps partiel ou est inactive. Pour cette raison, nous allons distinguer ces trois catégories de mères.

#### **FEMMES ACTIVES A PLEIN TEMPS**

$$X_1 = \frac{FEPT}{FA_{0-s}}$$

Proportion des Femmes ayant un Emploi à Plein Temps dans la Population Active totale des Femmes de Lunel ayant un enfant non scolarisé.

$$a = \frac{FEPT_{0-s}}{FEPT}$$

Proportion des Femmes ayant un emploi à Plein Temps avec un enfant non scolarisé dans le total des Femmes ayant un emploi à Plein Temps sur Lunel.

Taux de fréquentation = 0.56 (70 femmes ayant un emploi à plein temps font appel à la famille occasionnellement pour la garde de l'enfant /125 femmes avec un emploi à plein temps)

Importance relative des femmes actives à plein temps utilisant le système de garde de façon permanente (dans le total des femmes actives à plein temps).

## FEMMES ACTIVES A TEMPS PARTIEL

$$X_2 = \frac{FETP}{FA_{0-s}}$$

Proportion des Femmes ayant un emploi à Temps Partiel dans la Population Active totale des Femmes de Lunel ayant un enfant non scolarisé.

$$b = \frac{FETP_{0-s}}{FETP}$$

Proportion des Femmes ayant un emploi à Temps Partiel avec un enfant non scolarisé dans le total des Femmes ayant un emploi à Temps Partiel sur Lunel.

Taux de fréquentation = 0.28 (35 femmes ayant un emploi à temps partiel font appel à la famille occasionnellement pour la garde de l'enfant /125 femmes avec un emploi à temps partiel)

Importance relative des femmes actives à temps partiel utilisant le système de garde de façon permanente (dans le total des femmes actives à temps partiel)

## FEMMES INACTIVES

$$X_3 = \frac{FI}{FI_{0-s}}$$

Proportion des Femmes Inactives dans la Population Active totale des Femmes de Lunel ayant un enfant non scolarisé.

$$c = \frac{FI_{0-s}}{FI}$$

Proportion des Femmes Inactives avec un enfant non scolarisé dans le total des Femmes Inactives de Lunel.

Taux de fréquentation = 0.036 (21 femmes Inactives utilisent le système de garde permanente /576 femmes inactives)

Importance relative des femmes Inactives utilisant le système de garde de façon permanente (dans le total des femmes inactives)

### III - FORMULATION DU BESOIN DE GARDE PERMANENTE

$$B_{to} = \alpha\beta\omega [f_1(aX_1) + f_2(bX_2) + f_3(cX_3)]$$

avec

$\overline{\omega}$  = Population active totale des femmes de Lunel ayant des enfants non scolarisés,

$X_1$  : Proportion des femmes travaillant à plein temps dans la population active totale des femmes de Lunel ayant un enfant non scolarisé,

$X_2$  : Proportion des femmes travaillant à temps partiel dans la population active totale des femmes de Lunel ayant un enfant non scolarisé,

$X_3$  : Proportion des femmes inactives dans la population active totale des femmes de Lunel ayant un enfant non scolarisé,

$a$  = Proportion des femmes travaillant à plein temps avec un enfant non scolarisé dans le total des femmes travaillant à plein temps de Lunel,

$b$  = Proportion des femmes travaillant à temps partiel avec un enfant non scolarisé dans le total des femmes travaillant à temps partiel de Lunel,

$c$  = Proportion des femmes inactives avec un enfant non scolarisé dans le total des femmes inactives de Lunel,

$f_1$  = Taux de fréquentation des mères travaillant à temps plein,

$f_2$  = Taux de fréquentation des mères travaillant à temps partiel,

$f_3$  = Taux de fréquentation des mères inactives,

$\alpha$  = paramètre de structure

$\alpha > 1$  = amélioration des conditions d'accès et des prestations de la structure d'accueil (élargissement des horaires d'ouverture, diversification des activités...)

$\alpha < 1$  = dégradation des conditions d'accès et des prestations de la structure d'accueil

$\beta$  = paramètre de tarification

$\beta > 1$  = Modification de la tarification favorisant l'accueil au sein des structures

$\beta < 1$  = Modification de la tarification augmentant la participation financière des familles.

## V - ESTIMATION DU BESOIN DE GARDE PERMANENTE

Modalités de calcul:

3085 femmes actives sur Lunel en 1990 (source INSEE)

795 femmes à la recherche d'un emploi (au chômage) en 1990 (source INSEE)

2341 femmes environ au foyer à Lunel en 1990 (source INSEE)

2289 femmes actives ayant un emploi en 1990 (source INSEE)

1145 femmes ayant un emploi à plein temps

1145 femmes ayant un emploi à temps partiel

$f_1 = 0,56$  (source enquête)       $f_3 = 0,036$  (source enquête)

$f_2 = 0,28$  (source enquête)

$$X_1 = 1145/825 = 1.388$$

$$a = 125/1145 = 0.109$$

$$X_2 = 1145/825 = 1.388$$

$$b = 125/1145 = 0.109$$

$$X_3 = 3136/825 = 3.8$$

$$c = 576/3136 = 0.184$$

$$B = \alpha\beta\overline{\omega} [f_1 (aX_1) + f_2 (bX_2) + f_3 (cX_3)]$$

avec  $\alpha = \beta = 1$

$$\bar{\omega} = 825$$

$$B_{96} = 0.56.(0.151) + 0.28 (0.151) + 0.036 (0.698) = 126$$

Vérification / résultats de l'enquête

$$0,151 = FEPT_{O-S} / FA_{O-S} = 125 / 825$$

$$0,151 = FETP_{O-S} / FA_{O-S} = 125 / 825$$

$$0,698 = FI_{O-S} / FA_{O-S} = 576 / 825$$

## VI - FREQUENTATION EN GARDE PERMANENTE

STRUCTURES	Fréquentation
Crèche Familiale	26
Jardin d'Enfants	40
Assistantes Maternelles Agréées	57
TOTAL	123

## V - CONCLUSION

Les résultats obtenus à l'aide de notre outil modélisé sont très proches de la fréquentation réelle des structures d'accueil lors de l'enquête à Lunel. Ils confèrent un caractère explicatif au modèle.

Celui-ci présente l'avantage d'une grande simplicité et pourrait être testé dans une autre commune. La quasi-totalité de l'ensemble des paramètres devrait donc être mesurés dans cette nouvelle zone d'application afin de vérifier le caractère prédictif du modèle.

Il est possible d'envisager une construction de l'information à l'aide de sources extérieures sans passer par une enquête lourde auprès des ménages pour des paramètres tels que le temps de travail des mères (ASSEDIC, DRTEFP, URSSAF...) mais on ne peut faire l'économie de l'enquête pour certains paramètres tels que l'usage de la famille de proximité pour la garde par exemple.

Les taux de fréquentation, les paramètres de structure et de tarification, sont enfin à affiner. La comparaison des niveaux de consommation des services d'accueil dans plusieurs communes en fonction des caractéristiques de la population peut contribuer à améliorer cette paramétrisation.

## **ANNEXE : LA TARIFICATION ACTUELLE DE L'ACCES AU SERVICE D'ACCUEIL**

Une modification de la tarification actuelle peut avoir comme effet une répartition différente des types de ménages faisant appel à une structure d'accueil ou bien une répartition différente des usagers dans les différentes structures d'accueil. Mais elle peut également modifier le niveau global de fréquentation.

L'application actuelle des tarifs permet-elle l'accès aux modes de garde à un plus grand nombre de familles ? Sur le plan économique, les familles les plus défavorisées ont-elles la possibilité d'utiliser le système d'accueil ou se trouvent-elles "naturellement" exclues de ce dernier faute de revenus suffisants ?

Pour répondre à ces interrogations, nous avons effectué une simulation tarifaire à partir de 25 niveaux de revenus mensuels nets (2 500 frs à 26 000 frs). Nous pouvons ainsi observer comment fluctuent les tarifs horaires appliqués par chaque mode de garde en fonction des revenus, dans le cadre d'un accueil occasionnel et permanent.

La tarification retenue est celle actuellement utilisée par chacune des structures d'accueil. Elle tient compte des nouvelles mesures de revalorisation demandée par la CAF à chaque organisme gestionnaire depuis janvier 96 dans le cadre de la loi famille votée le 25-07-94.

Les ressources prises en compte sont constituées des revenus nets les plus récents à l'exclusion des prestations familiales légales. Certains revenus sociaux sont néanmoins retenus pour le calcul, il s'agit des indemnités de chômage, des revenus dits de "substitution" comme l'API, l'APE, le RMI, l'AAH..

Les participations financières des familles sont donc calculées à partir d'un taux d'effort qui varie selon le nombre d'enfants à charge.

Jardin d'Enfants: Les tarifs appliqués sont indexés sur les revenus jusqu'à 26 000 frs. Au delà, le coût reste plafonné. Le nombre d'enfants à charge par ménage n'a pas d'incidence sur le tarif horaire quand les ressources sont inférieures à 8 000 frs.

Crèche Familiale: Les tarifs appliqués sont également indexés sur les revenus des ménages avec toutefois une perception relativement plus modeste que celle du Jardin d'Enfants. On remarque que selon le nombre d'enfants du ménage, la tarification est différenciée. Les revenus supérieurs à 18 000 frs sont nettement favorisés en raison du plafonnement des tarifs au-delà de ce seuil de ressources.

Assistante Maternelle Agrée: Il s'agit des tarifs les plus onéreux pour les revenus inférieurs à 9 000 frs. Le coût horaire défini est la conséquence de l'instauration de minimas de rémunération. Ce système est particulièrement inégalitaire car le tarif diminue pour les revenus supérieurs à 10 000 frs (8 000 frs dans le cas d'un seul enfant dans le ménage) par rapport aux revenus plus faibles et reste inchangé par la suite quel que soit le montant des ressources du ménage. L'AMA est le mode de garde qui favorise les familles ayant de hauts revenus du fait de l'inexistence de barèmes imposés.