N° 157 - 2015

l'e-ssentiel

Publication de la Caisse nationale des Allocations familiales

Connaître les enfants fréquentant les établissements d'accueil du jeune enfant et leur usage des structures

En 2013, avec 2,9 milliards d'euros de dépenses, la branche Famille est le principal financeur de l'accueil collectif des jeunes enfants. Afin de disposer d'outils permettant de mieux évaluer cette politique publique, elle a décidé de construire un fichier statistique permettant d'analyser les caractéristiques des enfants fréquentant un équipement d'accueil et l'usage par les familles de ces structures.

Une expérimentation a débuté en 2013 en partenariat avec les caisses d'Allocations familiales (Caf) de quatre départements (Loire-Atlantique, Nord, Paris et Rhône) qui a permis la production de la première vague du fichier localisé des utilisateurs d'EAJE (Filoue), base statistique recensant l'ensemble des enfants ayant bénéficié d'une place d'accueil collectif au cours de l'année civile et décrivant leur fréquentation des structures. Cette première vague porte sur les résultats de l'année 2013.

Sur le champ de cette expérimentation, dans les territoires pour lesquels le taux de participation à la première vague de Filoue est satisfaisant, les premiers résultats obtenus permettent notamment d'indiquer que le tiers des enfants accueillis en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) membres d'une famille allocataire sont des enfants uniques, que près de 30 % des familles utilisatrices d'un EAJE bénéficient également d'un complément de libre choix d'activité [C(o)lca] et que 19,2 % des familles ayant au moins un enfant accueilli en EAJE ont des ressources inférieures au seuil de bas revenu.

ALLOCATIONS FAMILIALES

Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) constituent l'un des principaux vecteurs de la politique de la petite enfance et de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. En 2013, la dépense publique afférente s'élevait à 5,5 milliards (dont 2,9 milliards d'euros financés par la branche Famille)[1]. Or, à ce jour il n'existe pas en France de données exhaustives permettant de dénombrer les enfants fréquentant un accueil collectif, d'identifier leur usage des structures et de caractériser leur famille (nombre d'enfants à charge, niveau de ressources, situation matrimoniale…). C'est pourquoi, la branche Famille a décidé de construire un système d'information statistique permettant de combler ces manques en s'appuyant sur le partenariat que les caisses d'Allocations familiales (Caf) entretiennent avec les gestionnaires des structures d'accueil qu'elles financent.

Ce système d'informations permettra de compléter les données exhaustives déjà collectées sur les enfants gardés dans le cadre d'un accueil individuel (assistant-e maternel-le ou garde à domicile), par leur(s) parent(s) dans le cadre d'un complément de libre choix d'activité [C(o)lca] ou dans une micro-crèche relevant de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Il sera ainsi possible de fournir une vision quasi exhaustive de l'usage des modes d'accueils sur le territoire. Resteront alors hors du champ de connaissance les enfants accueillis dans un EAJE ne bénéficiant d'aucun financement des Caf[2].

Plus de 350 EAJE répartis sur 150 communes ont participé à la première vague de Filoue

Une phase expérimentale, qui visait à caler le dispositif technique mis en œuvre et à s'assurer de l'intérêt des données recueillies, a été menée en partenariat avec les Caf de quatre départements (Loire-Atlantique, Nord, Paris et Rhône). Ces départements présentent à la fois des caractéristiques urbaines denses et rurales ainsi qu'une grande diversité sociale des populations résidentes. Il s'est agi de collecter – au cours du premier semestre 2014 – auprès de chaque gestionnaire d'EAJE un fichier comportant l'ensemble des épisodes d'accueil de l'année civile 2013. Ce fichier permet de connaître le nombre d'enfants accueillis et les caractéristiques de leur usage des structures. Dans la mesure où la presque totalité des EAJE perçoivent une subvention de fonctionnement de la part des Caf – consistant dans la prise en charge d'une partie du coût de chaque heure d'accueil réalisée – ces dernières disposent des coordonnées des gestionnaires à enquêter.

Pour cette première vague, 353 EAJE ont répondu sur les 1 865 relevant des départements préfigurateurs ayant perçu une prestation de service unique (PSU) – modalité de paiement du soutien financier des Caf – au titre de

Sécurité sociale

l'exercice 2013 : le taux de réponse de la vague 2013 de Filoue est donc égal à 18,9 %. Les structures n'ayant pas toutes la même capacité d'accueil, ce résultat correspond à un taux de couverture de 17 % des places offertes par les EAJE de la zone expérimentale.

La participation à Filoue varie selon le département. En raison de son changement de logiciel de gestion de l'accueil collectif au cours de cette même période, la ville de Paris, en tant que gestionnaire d'EAJE n'a pas été en mesure de participer à la campagne Filoue 2013[3] : le taux de couverture de ce département ressort en conséquence comme étant très faible. *A contrario*, pour le département de Loire-Atlantique, le taux de réponse est de 54 % pour les EAJE et le taux de couverture est de 60 % pour les places offertes. Hors Paris, le taux de couverture moyen des places proposées par les EAJE s'établit à 30 % pour la zone étudiée.

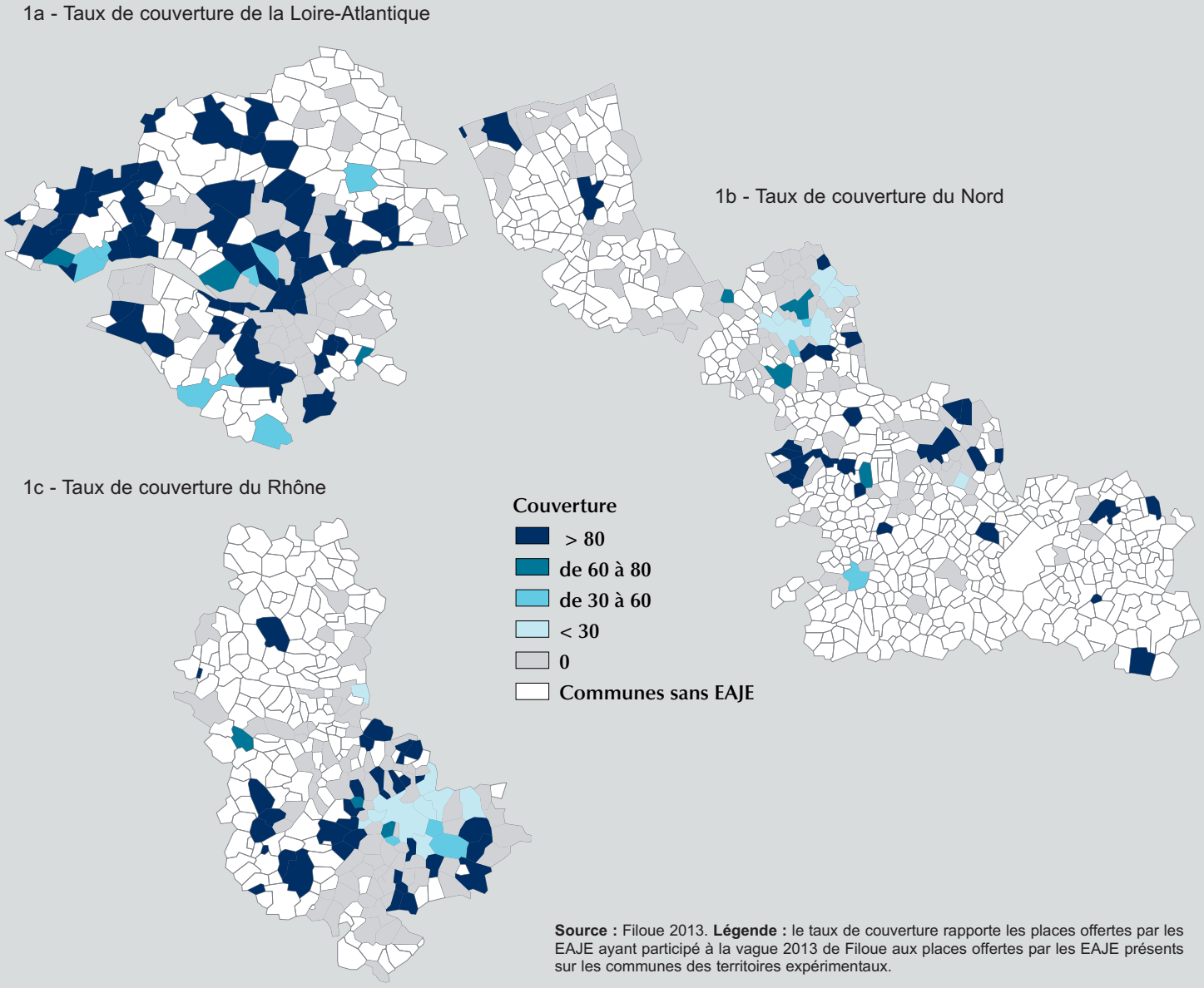
Dans les départements expérimentaux, 376 communes comptent au moins un EAJE bénéficiant de la PSU. Les répondants à la première vague de Filoue se répartissent sur 150 de ces communes, ce qui représente un taux de « participation » des communes – partielle ou totale – de 39,9 %.

Encadré 1

Dénombrer les allocataires à bas revenus : définition et méthodologie

Le revenu par unité de consommation (Ruc) prend en compte les prestations perçues mensuellement et le revenu brut. Il ne prend pas en compte les prestations apériodiques. Pour les allocataires de minima sociaux, il est calculé sur la base des déclarations trimestrielles.
Le seuil de bas revenus à 60 % est calculé pour la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) par l'Insee à partir de l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) sur le champ France métropolitaine. Il est établi à partir d'un concept de niveau de vie mais à la différence du seuil de pauvreté il est calculé avant impôts (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, contribution sociale généralisée (CSG) non déductible, contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et prime pour l'emploi). L'échelle d'équivalence utilisée est l'échelle organisation de coopération et de développement économique (OCDE) modifiée. Toutefois, 0,2 unités de consommation sont rajoutées pour les familles monoparentales.
Ce concept diffère donc du concept de niveau de vie en raison de l'absence d'informations disponibles dans les bases allocataires des Caf sur les impôts payés par les foyers fiscaux. Pour cette raison, les familles sous le seuil de bas revenus ne peuvent être assimilées aux familles pauvres telles que définies pour l'Insee.

Cartes 1a à 1c – Taux de couverture par Filoue du parc des places offertes en Eaje, par commune (en %)



Source : Filoue 2013. **Légende :** le taux de couverture rapporte les places offertes par les EAJE ayant participé à la vague 2013 de Filoue aux places offertes par les EAJE présents sur les communes des territoires expérimentaux.

Tableau 1 - Répartition des épisodes d'accueil collectif récoltés dans l'enquête Filoue pour les enfants de familles allocataires, selon leur durée au cours de l'année civile 2013 (en %)

Dates de début et de fin des épisodes d'accueil pour des enfants membres d'une famille allocataire	Répartition
Épisodes actifs en janvier et achevés avant décembre	100
■ dont achevés au plus tard en juin	22,3
■ dont achevés en juillet et août	64,9
■ dont achevés après août	12,9
Épisodes débutés après janvier et actifs en décembre	100
■ dont débutés entre février et juillet	28,2
■ dont débutés entre août et septembre	47,7
■ dont débutés entre octobre et décembre	24,0

Source : Filoue 2013. **Unité :** épisode d'accueil. **Champ :** épisodes d'accueil rattachés à des enfants appartenant à une famille allocataire au cours de l'année 2013.

Parmi les 33 communes offrant plus de cent places en EAJE, sept ont un taux de couverture de leur parc compris entre 40 et 80 % et sept ont un taux de couverture de leur parc supérieur à 80 % (dont la ville de Nantes avec 82 %).

La médiane du coût horaire d'un épisode d'accueil facturé aux familles allocataires s'établit à 1,3 euro

Après consolidation, le fichier Filoue de 2013 comptabilise 17 489 épisodes d'accueil exploitables pour des enfants membres d'une famille allocataire[4]. Un épisode d'accueil se caractérise par une date de début (premier jour d'accueil de l'enfant dans la structure au cours de l'année civile), une date de fin (dernier jour d'accueil de l'enfant au cours de l'année civile) et les données d'activité associées (nombre d'heures de présence de l'enfant, tarification appliquée à la famille…). Un enfant peut connaître plusieurs épisodes d'accueil au cours d'une année civile, dans une même structure ou dans plusieurs structures différentes.

Parmi les épisodes actifs en janvier (que l'enfant soit présent dans la structure depuis une ou plusieurs années ou qu'il soit accueilli depuis janvier seulement) et achevés avant décembre, près des deux tiers (64,9 %) se sont terminés en juillet ou en août (tableau 1). Ils concernent principalement des enfants âgés de 3 ans ou plus au moment de leur départ de la structure (78 %). Parmi les épisodes actifs en décembre 2013 (que l'enfant reste présent dans la structure durant une ou plusieurs années ensuite ou qu'il cesse d'être accueilli effectivement en décembre) et débutés après janvier, près de 48 % ont démarré entre août et septembre 2013. Ils concernent à la fois des enfants âgés de moins d'1 an au moment de leur arrivée dans la structure (24 %) mais aussi ceux âgés de moins de 2 ans (41 %) et des enfants plus âgés (35 %). Les épisodes actifs toute l'année sont le fait des âges intermédiaires (59 % sont âgés entre 2 et 3 ans en décembre).

Globalement, cette rotation peut être associée à l'arrivée des plus petits au moment de la rentrée scolaire (lorsque les aînés libèrent des places d'accueil) et au départ des plus grands au cours de l'été qui rejoignent l'école préélémentaire en septembre. Néanmoins, ces données permettent de voir qu'il existe aussi des mouvements dans les structures en dehors de cette période spécifique et pour des tranches d'âge élargies. Du côté des entrées d'épisodes actifs en décembre, 28,2 % s'effectuent entre février et juillet, et 24 % ont lieu entre octobre et décembre. Du côté des sorties d'épisodes actifs en janvier, 22,3 % ont pris fin avant juillet et 12,9 % se sont achevés après août.

La tarification horaire appliquée aux familles pour chaque enfant fréquentant une structure d'accueil collectif financée par la PSU est déterminée par un barème national [Cnaf (2014), Atlas des EAJE – exercice 2012]. Elle progresse avec le montant des ressources du foyer (avec cependant l'existence d'un plafond de tarification au-delà d'un certain niveau de revenus et d'un plancher de ressources équivalent au montant du revenu de solidarité active (RSA) et diminue avec le nombre d'enfants à charge. Elle varie également selon le type d'accueil (collectif, familial ou parental). La moitié des épisodes d'accueil observés dans la vague Filoue 2013 ont été facturés aux familles à un coût inférieur ou égal à 1,29 euro par heure (tableau 2). Un quart ont coûté au plus 0,59 euro par heure et un quart ont coûté au moins 1,89 euro de l'heure.

Tableau 2 - Description des tarifications horaires appliquées pour les épisodes d'accueil collectif récoltés dans l'enquête Filoue 2013 (en euros)

Caractéristiques des tarifications horaires appliquées	Tarification
Moyenne	1,32
Premier quartile	0,59
Médiane	1,29
Troisième quartile	1,89

Source : Filoue 2013. **Unité :** épisode d'accueil. **Champ :** épisodes d'accueil rattachés à des enfants appartenant à une famille allocataire au cours de l'année 2013. **Lecture :** la tarification horaire décrite est la dernière appliquée à la famille au cours de l'année civile.

Filoue : 16 707 enfants issus de 14 845 familles déjà allocataires des Caf

Les 17 489 épisodes d'accueil correspondent à 16 707 enfants membres d'une famille allocataire car un enfant peut avoir connu plusieurs épisodes d'accueil s'il a fréquenté plusieurs EAJE au cours d'un même exercice civil ou s'il a fréquenté un même équipement sur plusieurs périodes au cours de la même année civile. Ils correspondent également à 14 845 familles allocataires, ayant un ou plusieurs enfants qui ont fréquenté au moins un EAJE au cours de l'année 2013.

La quasi-totalité des familles relevant de l'enquête Filoue 2013 perçoivent une prestation familiale[5] (97,8 %), 16,9 % bénéficient d'un complément de mode garde (CMG) de la Paje et 27,4% ont un [C(o)lca (tableau 3)]. Environ un tiers de ces familles connues au titre de Filoue perçoivent une aide au logement et 13,3 % relèvent d'un dispositif de revenu garanti [RSA ou allocation aux adultes handicapés (AAH)]. Enfin, 20,5 % de ces familles ont un niveau de ressources – prestations sociales et familiales incluses – inférieur au seuil de bas revenu (encadré 1). En 2013 le seuil de bas revenu correspond à un revenu par unité de consommation (Ruc), prestations comprises et avant impôts égal à 1 021 euros mensuels.

Tableau 3 - Répartition des familles allocataires usagères d'EAJE selon la nature des prestations légales perçues et la situation de famille, en 2013 (en %)

Situation	Prestations familiales	RSA et/ou AAH	Aides au logement	C(o)lca	CMG Paje	Ruc < seuil bas revenu	Ruc > seuil bas revenu	Au moins une prestation
Perçoivent	97,8	13,3	32,8	27,4	16,9	20,5	79,5	100
■ *Dont isolés*	*13,6*	*55,6*	*31,4*	*6,2*	*7,0*	*43,9*	*6,4*	*14,1*
■ *Dont couples*	*86,4*	*44,4*	*68,6*	*93,8*	*93,0*	*56,1*	*93,6*	*85,9*
Ne perçoivent pas	2,2	86,7	67,2	72,6	83,1	79,5	20,5	0

Source : Filoue 2013, Fileas 2013. **Unité :** famille allocataire usagère d'un EAJE. **Lecture :** Ruc signifie revenu par unité de consommation (au sens de la Cnaf).

Tableau 4 - Répartition des familles allocataires ayant au moins un enfant âgé de moins de 5 ans et résidant dans les communes bien couvertes par Filoue, selon la nature des prestations légales perçues en décembre (en %)

Familles décrites	Prestations familiales	RSA et/ou AAH	Aides au logement	C(o)lca	CMG Paje	Ruc < seuil bas revenu	Effectifs
Familles connues dans Filoue	**98,4**	**13,2**	**32,4**	**29,3**	**17,5**	**19,2**	**7 446**
Familles allocataires avec un enfant de moins de 5 ans dans les communes Filoue	*95,2*	*19*	*37,3*	*15,8*	*30,2*	*25,7*	*43 689*
Familles allocataires avec un enfant de moins de 5 ans – France entière	*96,4*	*18,4*	*37,4*	*14,9*	*25*	*28,4*	*3 335 515*

Sources : Filoue 2013, Fileas 2013. **Champ :** familles ayant au moins un enfant âgé de moins de 5 ans résidant dans une commune bien couverte par la vague Filoue 2013. **Unité :** famille allocataire.

À supposer que les EAJE qui ont répondu à Filoue ont peut-être des caractéristiques particulières (par exemple, des gestionnaires voulant valoriser leur accueil d'un public plus précaire), toute analyse visant à être interprétée de façon générale doit corriger le risque induit d'avoir des résultats biaisés. Pour mieux s'assurer de la représentativité de la population étudiée, l'analyse s'est donc par la suite concentrée sur les communes des départements pilotes pour lesquelles le taux de couverture en offre de places est supérieur à 80 % et pour lesquelles la qualité des réponses fournies par les gestionnaires a été jugée robuste. Sur la base de ces territoires bien couverts (à la fois en termes de places offertes et également en termes de qualité de réponse), il est alors possible de comparer la population des utilisateurs d'EAJE à l'ensemble de la population des familles avec un enfant âgé de moins de 5 ans résidant sur ces mêmes communes.

L'analyse porte alors, non plus sur les 150 communes avec au moins un équipement répondant mais sur 83 communes, réparties sur les trois départements, excepté Paris (cartes 1a à 1c). Pour ces territoires, on dénombre 43 689 allocataires ayant au moins un enfant âgé de moins de 5 ans. Parmi eux, 7 446 familles sont identifiées dans Filoue.

Au sein de la population des familles avec un jeune enfant relevant de l'une des communes bien couvertes par Filoue, 95,2 % bénéficient d'au moins une prestation familiale en décembre, 15,8 % ont recours au C(o)lca et 30,2 % touchent un CMG.

Par ailleurs, 37,3 % ont une aide au logement, 19 % perçoivent un revenu garanti (RSA ou AAH) et 25,7 % disposent d'un Ruc inférieur au seuil de bas revenu (tableau 4).

Comparativement à ces données de cadrage, la population des familles connues dans Filoue perçoit plus fréquemment des prestations familiales (98,4 %), et du C(o)lca (29,2 %). Cette population bénéficie moins souvent d'un CMG (17,5 %) ce qui semble cohérent avec son recours à l'accueil collectif. Enfin, elle est moins fréquemment titulaire d'un revenu garanti (13,2 %) ou d'une aide au logement (32,4 %) et dispose moins souvent d'un Ruc de consommation inférieur au seuil de bas revenu (19,2 %).

Ces résultats permettent un premier éclairage de la question de l'accueil des publics défavorisés au sein des EAJE. Pour ces communes, bien couvertes par Filoue, les EAJE accueillent une proportion significative d'enfants appartenant à des familles précaires – bénéficiaires d'un minimum social, et/ou dont les ressources sont inférieures au seuil de bas revenu – (tableau 4). Cependant, les proportions sont moindres que leur représentation dans la population totale de ces mêmes localités (19,2 % de bas revenus en EAJE *versus* 25,7 % dans la population).

Justinia Clément ■
Bernard Pélamourgues ■
Florence Thibault ■
Cnaf - DSER

Notes

(1) Rapport annuel de l'Observatoire national de la petite enfance (2014). En 2012, on dénombrait environ 11 000 places non couvertes par un financement des Caf.
(2) Pour plus d'informations statistiques sur l'accueil individuel, le C(o)lca ou sur les équipements ne bénéficiant pas d'un financement de la part des Caf, voir le rapport annuel de l'Observatoire national de la petite enfance (*op. cit.*). En 2012, on dénombrait environ 11 000 places non couvertes par un financement des Caf.
(3) La ville de Paris a rejoint Filoue dès la vague 2014 de l'expérimentation.
(4) Seuls 17 489 épisodes ont pu être associés à des enfants appartenant à une famille allocataire. Soit que les autres épisodes relèvent d'enfants issus d'autres régimes, de familles non allocataires ou d'impossibilité de rapprocher les données en raison d'anomalie de saisie de leur numéro d'identification. Les familles non identifiées comme allocataires et leurs enfants sont donc absents de cette table Filoue consolidée.
(5) La catégorie « prestations familiales » regroupe les allocations familiales (AF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS), le complément familial (CF), l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation aux enfants en situation de handicap, l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) et toutes les composantes de la Paje.

Directeur de la publication
Daniel Lenoir
Rédactrice en chef
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