

Analyse locale du recours aux modes d'accueil destinés aux jeunes enfants : l'exemple de Toulon et La Seyne-sur-Mer

Le recours aux modes d'accueil destinés aux jeunes enfants reste relativement méconnu car il n'existe pas – à des fins d'évaluation ou de diagnostic territorial – d'informations statistiques sur la fréquentation des structures collectives. Convaincue de cet enjeu de connaissances, la quasi-totalité des équipements d'accueil du jeune enfant (Eaje) des communes de Toulon et La Seyne-sur-Mer a accepté de participer – en 2017 – à l'expérimentation Filoué (fichier localisé des enfants usagers d'Eaje). Ainsi, pour la première fois, il est devenu possible de délivrer une photographie locale précise de l'offre et du recours aux modes d'accueil. Il apparaît qu'au sein de ces deux communes, 44 % des familles ayant au moins un enfant de moins de 3 ans recourent à un ou plusieurs dispositifs de conciliation [crèches, assistants maternels, salariée à domicile, prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare)].

Au sein des équipements d'accueil collectif fixant leur tarification selon le barème de participation nationale, les familles biparentales biactives ou monoparentales actives sont sur-représentées relativement à leur part dans la population de ces territoires. Les familles dont les ressources sont inférieures au seuil de bas revenus sont sous-représentées mais elles constituent néanmoins plus du quart des familles accueillies en Eaje. Selon les quartiers ou le type de gestionnaire, le public reçu varie : ceci reflète à la fois des contraintes de territoires, des besoins différents des familles et des critères d'attribution des places en crèche spécifiques.



La politique d'accueil du jeune enfant se conduit dans les territoires. Au service des familles, elle s'appuie sur l'action et la coordination de nombreux acteurs locaux, qu'ils contribuent à son financement ou à sa mise en œuvre : collectivités territoriales, caisse d'Allocations familiales (Caf), associations, opérateurs privés, assistants maternels, services de la protection maternelle infantile (Pmi), Éducation nationale... Le pilotage de cette politique requiert des données locales sur l'offre en accueil formel, la demande des familles mais aussi l'usage des modes d'accueil existants.

Un enjeu de connaissances au service des familles et des acteurs locaux de la petite enfance

La pluralité des acteurs rend l'exercice de mise en cohérence – de toutes ces informations – particulièrement difficile. Ainsi les communes connaissent très bien l'offre qu'elles proposent comme gestionnaire d'Eaje mais pas nécessairement celle des structures privées ou des assistants maternels dont peuvent disposer leurs administrés. De même, elles connaissent les familles faisant appel à leurs équipements mais pas celles qui ne les fréquentent pas et les raisons de ce non-recours. Pourtant, la production d'un diagnostic partagé est essentielle aux acteurs locaux. Convaincues de cet enjeu, la quasi-totalité des Eaje des communes de Toulon et de La Seyne-sur-Mer, en partenariat avec la Caf du Var, ont accepté de participer à l'expérimentation Filoué (encadré 1). La possibilité ainsi offerte d'enrichir les données statistiques de la Caf sur les bénéficiaires de prestations légales et sur les structures qu'elle finance par des données anonymisées

sur les enfants fréquentant ces équipements, permet pour la première fois de retracer l'offre et le recours existant aux dispositifs de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en 2017.

ENCADRÉ 1

Les Eaje de Toulon et La Seyne-sur-Mer répondant à Filoué

Filoué est un dispositif permettant aux Eaje de transmettre les données individuelles de facturation de leur public à la caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) pour anonymisation et concaténation dans un fichier national dans le respect de la Loi informatique et libertés. Les données Filoué sont ensuite croisées avec les données du fichier national de gestion de la Psu contenant notamment des informations sur l'activité des Eaje (fichier statistique Mneaje) et avec les données du fichier national de gestion des prestations légales (fichier statistique Allstat) qui permet de connaître les familles et leurs droits.

En 2017, sur la commune de Toulon, 39 Eaje Psu sont implantés sur le territoire : 33 multi-accueils, cinq micro-crèches et une crèche parentale. Ces structures collectives offrent 1 309 places, et sont ouvertes en moyenne 224 jours par an. Les données récoltées dans Filoué couvrent 95 % des places offertes en Eaje Psu (soit 37 Eaje).

La même année, 11 Eaje Psu sont présents sur la commune de La Seyne-sur-Mer : 10 multi-accueils et une micro-crèche. Ces structures offrent 378 places, et sont ouvertes en moyenne 226 jours par an. Le dispositif Filoué couvre 84 % des places offertes en Eaje Psu (soit 9 Eaje).

Les résultats présentés sous l'angle des communes ont été redressés de la non-réponse en fonction des caractéristiques des structures non-répondantes (commune de localisation et nature du gestionnaire).

Tableau 1 – Recours aux dispositifs de conciliation à la fin de l'année 2017 par les familles allocataires de Toulon et de La Seyne-sur-Mer, selon leurs caractéristiques socio-démographiques (en %)

Part des familles selon leur recours aux dispositifs de conciliation et leurs caractéristiques		Au moins à...					Aucun dispositif de conciliation
		un dispositif de conciliation	un Cmg*	une Prepare taux plein	une Prepare taux partiel	un Eaje	
Bas revenus**	Familles > seuil bas revenus	58	21	10	7	28	42
	Familles <= seuil bas revenus	22	2	4	0	17	78
	Total	44	14	8	4	24	56
Configuration familiale et activité professionnelle***	Isolé - actif occupé	55	16	1	4	37	45
	Isolé – autres situations	23	3	7	0	15	77
	Couple - 2 actifs occupés	66	30	1	11	33	34
	Couple - 1 actif occupé	38	6	16	1	20	62
	Couple - autres situations	20	1	8	0	12	80
Total	44	14	7	4	24	56	
Nombre d'enfants à charge	1 enfant	44	19	2	1	23	56
	2 enfants	52	14	10	8	28	48
	3 enfants	38	7	13	4	20	62
	4 enfants et plus	26	2	11	2	15	74
	Total	44	14	7	4	24	56

(*) Il s'agit des Cmg [assistants maternels garde à domicile, structures collectives relevant de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)].
 (**) Sont exclues 59 observations pour lesquelles les ressources sont inconnues. Pour la définition du seuil des bas revenus, voir l'essentiel n°157.
 (***) Sont exclues 134 observations pour lesquelles la configuration familiale ou l'activité professionnelle sont inconnues.
Sources : Filoué 2017, Allstat – Far6 2017. **Champ** : familles allocataires de la Caf résidant à Toulon ou à La Seyne-sur-Mer, avec au moins un enfant de moins de 3 ans, ayant bénéficié d'au moins une prestation en novembre ou décembre 2017. **Méthode** : ces données ont été redressées pour prendre en compte la non-réponse des Eaje n'ayant pas participé à la remontée Filoué de 2017.

Qui garde les enfants de moins de 3 ans de Toulon et de La Seyne-sur-Mer ?

Fin 2017, 44 % des familles vivant sur l'une de ces deux communes et ayant au moins un enfant de moins de 3 ans recourent à un ou plusieurs dispositifs de conciliation (tableau 1). Les crèches appliquant la tarification nationale et bénéficiant d'une subvention Caf – dites crèches prestation de service unique (Psu) – couvrent 24 % des familles. Elles peuvent être communales, associatives ou parentales. Les assistants maternels, salarié à domicile ou les micro-crèches fixant librement leur tarif accueillent les enfants de 14 % des familles. Ces dernières bénéficient alors du complément de mode de garde (Cmg) pour couvrir une partie de leur dépense. Enfin, la Prepare est utilisée par 8 % des familles seynoises ou toulonnaises dans le cadre d'un arrêt d'activité professionnelle et par 4 % des familles ayant réduit leur activité professionnelle. L'usage par les familles de l'école préélémentaire ou de structures excluant tout financement public (crèches d'entreprise) n'est pas repéré dans cette étude.

Ce recours aux différents modes d'accueil est variable selon les caractéristiques socio-démographiques des familles. Celles dont les ressources sont sous le seuil de bas revenus sont 22 % à utiliser un ou plusieurs dispositifs de conciliation. Celles dont les ressources se situent au-dessus de ce seuil sont nettement

plus couvertes (58 %). L'écart de recours constaté entre ces deux publics varie selon le mode d'accueil utilisé. Ainsi, les familles modestes de La Seyne-sur-Mer ou de Toulon sont 2 % à bénéficier d'un Cmg contre 21 % de celles avec des ressources supérieures au seuil de bas revenus. Du côté du recours aux crèches Psu, 17 % des familles modestes sont usagères de cette offre contre 28 % de celles avec des ressources plus élevées.

En creux, ces résultats indiquent que 56 % des familles résidant sur ces communes n'utilisent aucun de ces dispositifs de conciliation, soit qu'elles gardent leurs enfants elles-mêmes sans bénéficier de la Prepare (qui nécessite

notamment d'avoir travaillé plusieurs années avant l'arrivée de l'enfant), soit qu'elles font appel à d'autres solutions, comme leurs proches. Il est également intéressant de noter que 34 % des familles bi-parentales bi-actives et 45 % des familles monoparentales actives ne mobilisent pas de solution d'accueil formel.

Qui sont les enfants accueillis dans les crèches de Toulon et La Seyne-sur-Mer ?

En 2017, le nombre de familles qui ont recouru au moins une fois à une crèche Psu est de 2 400 à Toulon et de 300 à La Seyne-sur-Mer. Pour ces deux communes, un peu plus de la moitié des enfants a fréquenté une structure gérée par une collectivité territoriale. Les autres enfants ont été accueillis dans des structures associatives et de façon plus marginale par la Caf qui gère deux Eaje à Toulon. Pour la même période, le nombre de familles habitant Toulon ou La Seyne-sur-Mer avec un enfant de moins de 3 ans est de 7 500.

La comparaison entre les caractéristiques des familles toulonnaises ou seynoises et des familles fréquentant un Eaje de ces communes rend compte à la fois du niveau de l'offre (encadré 2), de la demande de places d'accueil qui peut être différent selon les groupes sociaux et de critères d'attribution qui peuvent conduire à la sur-représentation de certaines situations familiales ou professionnelles.

ENCADRÉ 2

Capacité des modes d'accueil formels à Toulon et La Seyne-sur-Mer

En 2017, à Toulon l'offre portée par les Eaje est la plus importante avec 23 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. L'accueil par les assistants maternels est le second contributeur couvrant 16,1 % des enfants de moins de 3 ans. L'offre à l'école préélémentaire fait de l'Éducation nationale le troisième contributeur en assurant l'accueil de 5,7 % des enfants de moins de 3 ans. Les salariés à domicile ne participent que marginalement à cette offre globale (2,3 %). Le taux de couverture global pour la commune de Toulon est de 45,9 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. Sur la commune de La Seyne-sur-Mer, en 2017, l'offre portée par les Eaje et par les assistants maternels est proche, respectivement 20,4 et 17,6 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. L'offre à l'école préélémentaire assure l'accueil de 5,5 % des enfants de moins de 3 ans et les salariés à domicile 1,1 %.

Ces deux communes, comme tout le pourtour méditerranéen, se singularisent par une offre plus importante en accueil collectif que la moyenne nationale (19,5 places pour 100 enfants de moins de 3 ans) et une offre moins importante en assistants maternels (33,4 places pour 100 enfants de moins de 3 ans). Globalement le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un dispositif d'accueil est inférieur à la moyenne nationale (situé à 58,9 % d'après la Lettre de l'Onape 2019).

Ainsi, les couples bi-actifs qui représentent 33,6 % des familles ayant au moins un enfant de moins de 3 ans constituent environ 47 % de celles fréquentant une crèche Psu de ces communes. De la même façon, les monoparents actifs occupés – qui forment 6,7 % des familles ayant au moins un enfant de moins de 3 ans – représentent 10,3 % de celles usagères d'Eaje. Inversement, les familles dans lesquelles tous les parents ne sont pas actifs occupés sont sous-représentés dans les structures d'accueil collectif relevant de la Psu.

Les familles dont les ressources sont sous le seuil de bas revenus représentent 35,7 % des familles toulonnaises ou seynoises ayant au moins un enfant de moins de 3 ans. Elles constituent 25,2 % de celles usagères d'Eaje à Toulon et 28,3 % de celles ayant recours à ces équipements de La Seyne-sur-Mer. Ces familles modestes sont donc sous-représentées dans les crèches relativement à leur part dans la population des territoires mais elles forment néanmoins le quart du public accueilli.

Enfin, il est intéressant de noter que 12,7 % des familles fréquentant les Eaje bénéficient également de la Prepare à taux plein en 2017 pour une cessation d'activité professionnelle (soit

Tableau 2 – Caractéristiques des familles ayant des enfants de moins de 3 ans fréquentant un Eaje Psu à Toulon ou La Seyne-sur-Mer au cours de l'année 2017

	Fréquente un Eaje		Habite Toulon ou La Seyne-sur-Mer*
	à Toulon	à La Seyne-sur-Mer	
Nombre de familles « Filoué »	2 400	300	7 500
Répartition des familles selon la structure familiale et l'activité (en %)			
• Couples où les deux parents sont actifs occupés	47,6	47,0	33,6
• Couples où l'un des deux parents est actif occupé	26,7	25,9	32,9
• Couples où aucun des deux parents n'est actif occupé	5,6	6,5	12,5
• Familles monoparentales actives occupées	10,2	11,2	6,7
• Familles monoparentales au chômage ou inactives	10,0	9,3	14,3
• Ensemble des familles	100,0	100,0	100,0
Cumul avec un autre dispositif de conciliation (en %)			
• Bénéficiaires de la Prepare à taux plein	12,5	14,6	7,7
• Bénéficiaires de la Prepare à taux partiel	11,9	13,1	4,2
• Bénéficiaire du Cmg Paje	16,7	8,7	18,8
Part des familles en situation de fragilité			
• Ressources sous le seuil de bas revenus	25,2	28,3	35,7

(*) Il s'agit de l'ensemble des familles allocataires de la Caf résidant à Toulon ou à La Seyne-sur-Mer ayant bénéficié d'au moins une prestation au cours de l'année et ayant un enfant de moins de trois ans

Sources : Filoué 2017, Allstat – Far6 2017. Champ : familles avec au moins un enfant de moins de 3 ans.

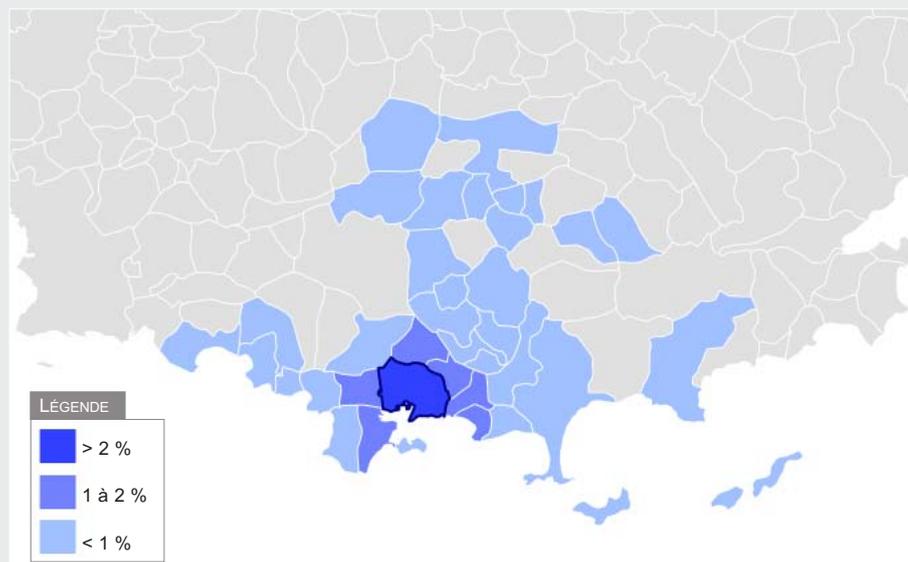
Note : Paje : prestation d'accueil du jeune enfant.

pour des périodes différentes de l'année civile, soit de façon simultanée pour un accueil court) et que 12,1 % utilisent la Prepare à taux partiel en raison d'une activité professionnelle exercée à temps partiel.

D'où viennent les enfants fréquentant les Eaje de Toulon et La Seyne ?

Que ce soit à Toulon ou à La Seyne-sur-Mer, les Eaje gérés par les collectivités locales accueillent principalement des enfants de familles résidant sur la commune, à hauteur de 93 % pour chacune des deux communes. En revanche, ces équipements en gestion associative accueillent proportionnellement plus d'enfants non-résidents : 19 % des enfants de moins de 3 ans fréquentent un Eaje en gestion associative à Toulon et 20 % à La Seyne-sur-Mer sont domiciliés dans une autre commune (carte 1).

Carte 1 – Communes de résidence des enfants fréquentant un Eaje Psu situé à Toulon et part représentée par les enfants issus des communes avoisinantes dans les Eaje Psu de la commune de Toulon



Sources : Filoué 2017, Mteaje 2017, Allstat – Far6 2017, Geofla 2019.

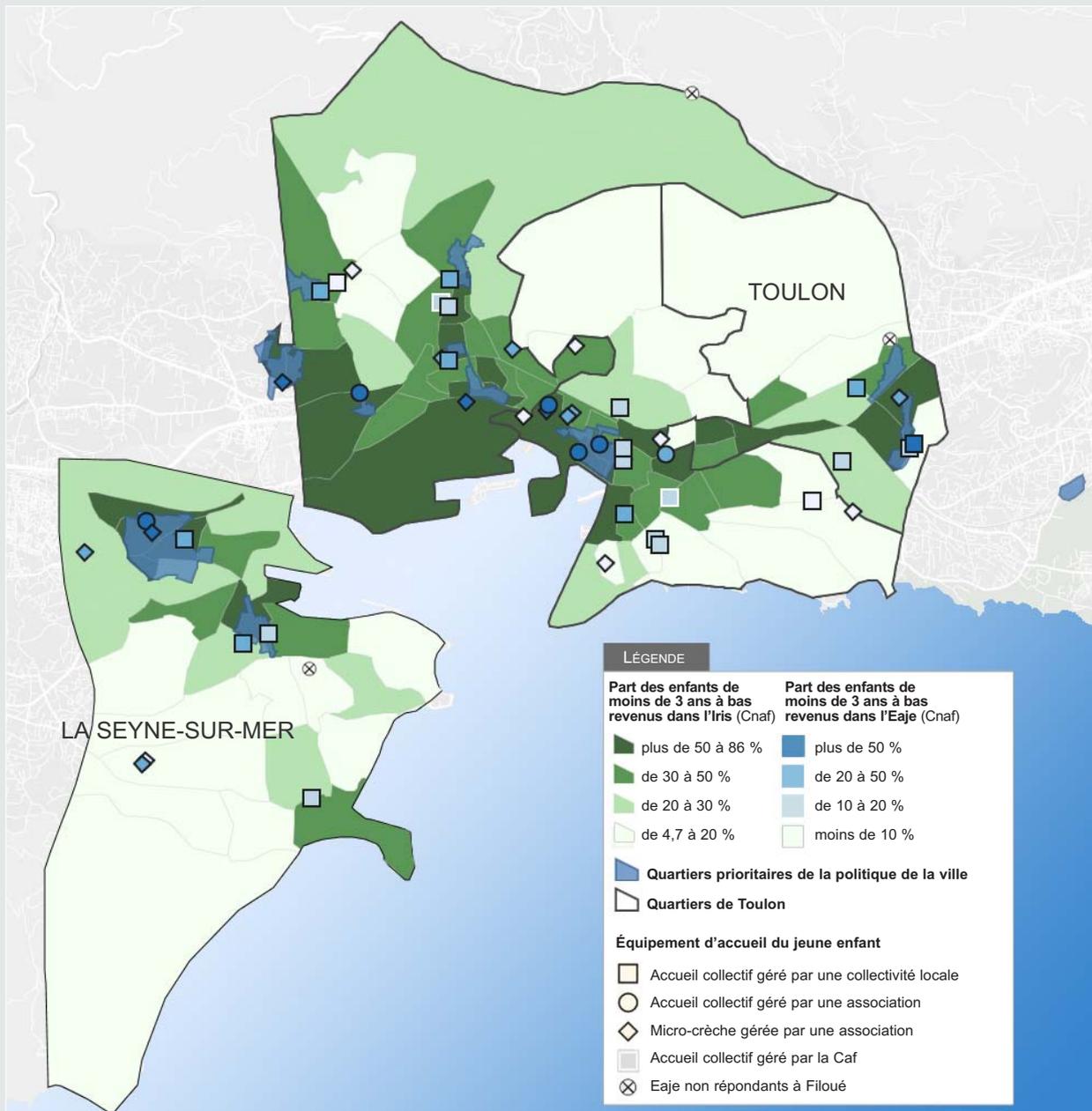
Champ : enfant âgé de moins de 3 ans ayant fréquenté un Eaje Psu au moins une fois au cours de l'année 2017 dans la commune de Toulon.

Une cartographie de l'offre et de l'usage des équipements collectifs du territoire

De façon encore plus fine, pour les Eaje, l'analyse peut être réalisée par quartier ou par type de gestionnaire (carte 2 en version dynamique). Il apparaît que ces équipements ne sont pas répartis uniformément sur le territoire que ce soit pour des questions physiques (présence du Mont Faron à Toulon), géographiques (densité de la population, axes de circulation ou nature des activités productives) ou historiques.

Par ailleurs, les structures collectives accueillent une part d'enfants issus de familles sous le seuil de bas revenus souvent assez différente de celle que représentent ces familles dans leur quartier.

Carte 2 - Implantations des Eaje Psu à Toulon et La Seyne-sur-Mer et part d'enfants issus de familles ayant des ressources sous le seuil de bas revenus dans les Eaje Psu, par quartier



Sources : Filoué 2017, Mteaje2017, Allstat - Far6 2017, Geofla 2019.

Champ : enfant âgé de moins de 3 ans ayant fréquenté un Eaje au moins une fois au cours de l'année 2017 dans la commune de Toulon ou de La Seyne-sur-Mer. Note : lorsque deux Eaje ont la même adresse ou des adresses très proches, ils apparaissent comme superposés à l'échelle de la carte. Seule la donnée de l'un des équipements est visible.

Ceci traduit tout à la fois des divers besoins des parents et les critères d'attribution des places favorisant les demandes des familles en emploi. Ce constat est également vrai dans les quartiers de la politique de la ville (Qpv).

Sur les deux communes de Toulon et La Seyne-sur-Mer, les micro-crèches associatives semblent particulièrement investies dans l'accueil des enfants en situation de pauvreté [d'ailleurs, onze structures associatives ont été labellisées « crèches à vocation d'insertion professionnelle » (Avip) en 2018 indiquant l'existence d'une offre à destination des parents sans emploi].

Que ces structures se situent en Qpv ou non : la part de familles sous le seuil de bas revenus est souvent supérieure à 50 %, les autres crèches, associatives ou gérées par les communes, affichent un taux variable de 10 % à 50 %.

**Mélanie Bérardier
Justinia Clément
Bernard Pélamourgues
Florence Thibault**
avec l'appui cartographique de **Fadi Aho**
■ Cnaf – Dser

Directeur de la publication
Vincent Mazauric
Directeur de la publication délégué
Bernard Tapie
Rédactrice en chef
Lucienne Hontarrède
Maquettiste
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
75 685 Paris Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769