

# CONSOMMATION ET MODES DE VIE

Chroniques du Crédoc

ISSN 0295-9976

N° 41 — Juillet-Août 1989

## Accueil des jeunes enfants « La course à la débrouille »

*Georges Hatchuel*

**P**our les parents qui travaillent, trouver une solution de garde pour leur enfant en bas âge s'apparente souvent à un vrai « casse-tête », à une « course à la débrouille » où la chance et le hasard priment couramment sur les possibilités réelles de choix. Pourtant, selon un rapport récent de la C.E.E., la situation française en matière de services publics de garde d'enfants est plutôt meilleure que dans les autres états de la Communauté Européenne. Il reste que dans notre pays, les modes d'accueil organisés (crèches, assistantes maternelles agréées) ne sont en mesure de répondre qu'à moins de la moitié des besoins estimés des parents actifs obligés de faire garder leur enfant de moins de trois ans.

Comment expliquer cette situation ? Quels sont les éléments constitutifs de la politique de la petite enfance et quelles sont les opinions des Français dans ce domaine ? Une récente étude du Crédoc, financée par la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) et le Commissariat Général du Plan, apporte quelques éléments de réponse, même si elle n'entre pas dans un examen détaillé de la multiplicité des politiques locales.

La politique de la petite enfance engagée depuis plusieurs années vise à répondre aux critères théoriques de « libre choix » des parents par développement conjoint de plusieurs types de mesures : aides à l'investissement et à l'équipement de services de garde, diminution du coût des services grâce à un certain nombre de prestations sociales ou fiscales et allocations en espèces, telles que l'allocation parentale d'éducation (APE).

Or, les résultats de cette politique restent aujourd'hui nettement en-deçà des espérances : lentement dans la mise en place des contrats-crèches<sup>1</sup>, décalage notable entre les allocataires effectifs de certaines prestations et leur cible potentielle, inadéquation entre l'offre et la demande.

Ainsi, sur les 770 000 enfants de moins de trois ans ayant « besoin » d'un mode d'accueil du fait de

<sup>1</sup> Des « contrats-enfance », plus souples, ont été lancés par la CNAF en 1988 pour tenter de remédier à ce défaut.

l'activité professionnelle de leurs parents, 12 % sont accueillis dans des crèches collectives, 6 % dans des crèches familiales et 26 % chez des assistantes maternelles agréées (tableau 1). Autrement dit, les structures organisées ne sont en mesure de répondre qu'à moins de la moitié (44 %) des besoins.

**Tableau 1. — Répartition, selon leur mode d'accueil, des enfants de moins de 3 ans ayant besoin d'un mode de garde (1986).**

	(en %)
Structures « organisées » .....	44
dont crèches collectives .....	12
crèches familiales .....	6
assistantes maternelles agréées .....	26
Autres lieux d'accueil .....	56
dont grands-parents .....	35
nourrices non agréées, gardes à domicile .....	21
TOTAL .....	100

Source : Crédoc.

En 1986, 430 000 enfants de moins de trois ans avaient ainsi recours à des modes de garde non structurés ou « inconnus ». Environ 270 000 étaient gardés par leurs grands-parents, par choix certes pour certains, mais aussi contraints par la carence de l'offre. Enfin, près de 160 000 enfants, soit 21 % de ceux ayant besoin d'un mode d'accueil, étaient gardés par des nourrices non agréées et des gardes à domicile, le plus souvent non déclarées. Tous ces enfants échappent donc presque en totalité à la politique menée envers eux par la collectivité.

L'étendue de ce décalage tient à trois causes principales :

- un manque de connaissances sur les contraintes et les préférences des parents de jeunes enfants ;
- une absence de motivation suffisante d'une bonne partie des élus locaux ; il faut savoir en effet qu'en France, il n'est fait obligation à aucune institution quelle qu'elle soit de créer des places d'accueil ;
- une certaine inadéquation entre la politique nationale et les souhaits de la population.

### Une politique sélective

L'analyse des principales mesures existantes en faveur de la petite enfance met en évidence des inégalités sensibles quant à l'effort des pouvoirs publics. Ainsi l'aide de la collectivité envers les crèches couvre de 62 % (crèches familiales) à 74 % (crèches collectives) des coûts de fonctionnement. L'aide représente 30 % du coût de la garde à domicile rétribuée (et déclarée). Mais elle ne constitue qu'au mieux 20 % du coût d'une assistante maternelle agréée. Et encore, cette aide pour la garde par une assistante maternelle ne prend-elle effet que si celle-ci est déclarée. Or, seulement 1/4 des parents ayant recours à une assistante maternelle agréée bénéficient de la Prestation Spéciale Assistante Maternelle. Pourtant, cette prestation avait été créée pour inciter les parents à déclarer ce mode de garde.

Cette inégalité, traduction de la priorité accordée aux structures collectives, doit cependant être située dans un double contexte :

- trois fois plus de parents utilisent la nourrice plutôt que la crèche collective : 41 % des parents des enfants en bas âge non gardés par leur mère ont recours à une assistante maternelle contre 13 % seulement pour la crèche collective.
- comme dans tout système de pénurie, les catégories le mieux informées ou le plus fortunées sont privilégiées. De fait, on relève parmi ceux qui recourent aux crèches une plus forte proportion d'enfants de cadres ou d'enfants de diplômés d'études supérieures.

### Des préférences pour un mode de garde individuel

Les préférences des parents en matière de modes d'accueil sont évidemment marquées par ce contexte de pénurie : le manque d'équipements collectifs explique pour une bonne part l'expression de préférences qui traduisent davantage l'adaptation à la situation qu'un véritable idéal que les parents doutent de pouvoir atteindre. En tout état de cause, 18 % seulement des parents d'enfants de moins de trois ans citent la crèche collective comme le mode de garde le plus satisfaisant lorsque la mère travaille, alors que 30 % citent la garde par une nourrice ou une assistante maternelle, agréée ou non (tableau 2).

**Tableau 2. — Quel vous semble être le mode de garde le plus satisfaisant pour un enfant en bas âge, lorsque sa mère travaille ?**

(en %)

	Ensemble des Français	Ensemble des personnes ayant un enfant de moins de 3 ans	Ensemble des femmes actives de moins de 50 ans ayant eu un enfant
Nourrice (assistante maternelle) agréée	24,9	21,4	26,0
	31,8	29,9	32,8
Nourrice non agréée	6,9	8,5	6,8
Garde par les grands parents	26,7	27,7	22,4
Crèche familiale	5,7	4,8	4,4
Crèche collective	17,6	18,4	21,9
Halte-garderie	1,4	2,0	1,8
Garde à domicile par personne rémunérée	9,6	8,7	12,2
Autres	2,3	4,7	2,9
Ne sait pas	4,9	3,8	1,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Source : Crédoc - Enquête « Aspirations » 1987 et 1988.

Certes, il existe quand même une demande non satisfaite relativement importante en crèches collectives : d'une part, 41 % de ceux préférant ce système de garde n'ont pu y recourir. D'autre part, ce sont ceux qui ont pu y faire appel pour leur enfant qui apparaissent le plus satisfaits. A contrario, l'insatisfaction des utilisateurs de la nourrice non agréée est forte. Mais il reste que la demande en crèches ne représente que 20 % du total des aspirations. Les modalités de fonctionnement de ces équipements (horaires insatisfaisants, rejet des enfants un tant soit peu malades notamment) conduisent un certain nombre de mères de jeunes enfants actives à considérer ce mode de garde comme trop rigide en regard de leurs contraintes.

### Aides financières et travail à temps partiel

Il est vrai que ces contraintes sont fortes et que les attentes de la population ne sont que partiellement satisfaites.

Ainsi, la très grande majorité (88 %) des parents d'enfants en bas âge sont favorables à l'incitation, par une aide financière, à la cessation temporaire du travail des mères de jeunes enfants (tableau 3). Ils préféreraient une telle prestation en espèces à l'aide en nature consistant à fournir davantage d'équipements (tableau 4). Certes, les femmes actives elles-mêmes sont un peu moins nombreuses que l'ensemble de la population à exprimer une telle préférence, mais 70 % d'entre elles en sont tout de même partisans. D'ailleurs, plus des 3/4 des Français les plus libéraux vis-à-vis du travail féminin, ceux qui estiment que « les femmes devraient travailler dans tous les cas où elles le désirent », sont favorables à cette politique d'aide financière. C'est dire combien sont fortement ressenties les difficultés quotidiennes et les contraintes professionnelles des femmes ayant à charge un enfant en bas âge.

**Tableau 3. — Etes-vous favorable ou non à une politique incitant la mère à cesser temporairement de travailler quand elle a un enfant en bas âge, notamment par le versement d'une aide en espèces ?**

(en %)

	Ensemble des Français	Ensemble des personnes ayant un enfant de moins de 3 ans	Ensemble des femmes actives
Plutôt favorable	87,0	88,4	81,7
Plutôt défavorable	12,8	11,2	18,3
Ne se prononce pas	0,2	0,4	—
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Source : Crédoc — Enquête « Aspirations » Automne 1988.

L'aspiration au travail à temps partiel constitue l'autre volet des demandes des mères d'enfants de moins de trois ans. Un tiers d'entre elles travaillent déjà à temps partiel. Un autre tiers souhaiteraient avoir la possibilité de diminuer leur temps de travail, même avec une diminution de salaire.

Or, sur ces points, les réponses de la collectivité sont incomplètes. L'allocation parentale d'éducation (APE) ne concerne les familles qu'à partir de leur troisième enfant et les femmes ressentent de grosses difficultés à obtenir un travail à temps partiel dans des entreprises en général peu ouvertes à une diversification des aménagements horaires.

**Tableau 4. — Avec laquelle de ces deux propositions êtes-vous le plus en accord ?**

(en %)

	Ensemble des Français	Ensemble des personnes ayant un enfant de moins de 3 ans	Ensemble des femmes actives
1. Il faudrait plutôt permettre aux mères de jeunes enfants de continuer à travailler en leur fournissant davantage de services et d'équipement pour la garde de leur enfant	18,8	14,7	28,7
2. Il faudrait plutôt inciter, par des aides financières, les mères de jeunes enfants à cesser temporairement de travailler	80,0	84,6	69,5
Ne sait pas	1,2	0,7	1,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Source : Crédoc — Enquête « Aspirations » Automne 1987.

### Une absence de motivation au niveau local

Cette inadéquation relative entre les orientations nationales et les attentes des parents trouve plutôt, au niveau local, matière à s'amplifier. Il apparaît, en réalité, peu d'actions locales véritablement coordonnées et peu de mobilisation effective d'une bonne part des élus locaux sur les problèmes de garde d'enfants. En effet, un certain nombre de divergences locales apparaissent, qui sont pour l'essentiel le fruit de la dilution des pouvoirs et des difficultés de communication entre les différents partenaires. Le résultat en est, la plupart du temps, l'absence d'identification d'un lieu (ou d'une institution) chargé de la question. Autrement dit, aucun des différents partenaires ne se sent véritablement investi du problème, aucun ne s'en occupe donc vraiment de façon volontariste.

Ce constat connaît bien sûr quelques notables exceptions. Mais, de façon générale, confrontées à une politique morcelée, un grand nombre de municipalités apparaissent tiraillées entre d'un côté, l'incitation à la création d'équipements collectifs, qui leur semblent coûteux et peu souples, et de l'autre, les

insuffisances et le flou d'un système de garde individuel peu réglementé. De plus, tout se passe comme si certaines municipalités n'avaient pas toujours pris conscience du rôle qui leur incombe dans ce domaine, d'autant qu'elles ne ressentent aucune véritable pression des administrés pour le faire. Or, 54 % des Français considèrent pourtant que la mairie (donc la commune) est le premier lieu où se renseigner pour les problèmes de garde des jeunes enfants.

### Information et motivation

En réalité, l'information même qui devrait rendre la population plus attentive à ce problème et plus consciente de l'étendue de ses propres insatisfactions fait défaut. Quelques chiffres concrétisent ce manque d'information : 59 % des parents d'enfants en bas âge estiment que les familles ne sont pas assez informées sur les possibilités d'accueil offertes et 44 % ignorent l'existence d'aides destinées à alléger le coût de la garde.

Les parents ont par conséquent le sentiment aigu de se retrouver seuls pour résoudre leurs problèmes. Les solutions qu'ils parviennent à trouver vont ainsi assez souvent à l'encontre de leurs désirs et/ou du bien-être de l'enfant. L'étude du Crédoc permet de chiffrer l'étendue de ces « choix » contraints : trois à quatre parents sur dix (32 %), obligés de faire garder leur enfant en bas âge, adoptent une solution qui n'est pas celle pour laquelle ils expriment leur préférence.

Dans ces conditions, n'est-ce pas dans une meilleure prise de conscience des insatisfactions liées à la situation actuelle que se trouveront les points d'amorce à la mise en place d'une politique plus globale de la petite enfance ? En tout état de cause, la motivation des élus, la diffusion d'informations plus complètes aux parents et l'indispensable coordination des partenaires peuvent trouver dans cette prise de conscience un point d'appui aux initiatives qui s'imposent : mise en place de véritables « coordonnateurs petite enfance », valorisation et professionnalisation du réseau des assistantes maternelles notamment. Les institutions concernées commencent d'ailleurs à s'engager dans cette voie.

Mais plus largement, c'est bien à la puissance publique qu'il revient de s'interroger sur l'insatisfaction ainsi révélée. La plupart des parents (78 %) estiment que les équipements sont en nombre insuffisant. Une partie d'entre eux n'ont guère la possibilité d'opérer un choix véritable sur le mode d'accueil auquel ils confient leur enfant en bas âge. Enfin, de nombreuses femmes soulignent l'effet négatif de cet état de fait sur la natalité. N'appartient-il pas à l'Etat, dans ces conditions, de s'interroger véritablement sur la place qui est faite aujourd'hui, dans la politique familiale, au jeune enfant ?

## POUR EN SAVOIR PLUS

Cet article est tiré de l'étude du Crédoc : « *Accueil de la petite enfance et activité féminine* », par Georges Hatchuel. Le rapport est disponible au Crédoc (prix : 247,90 F TTC, plus 15 F de frais de port).

L'étude a été réalisée à partir de trois sortes d'investigations :

— une série d'entretiens avec divers interlocuteurs locaux responsables, dans plusieurs communes de la Région Parisienne, de la mise en place ou de l'accompagnement de la politique de la petite enfance.

— une analyse des opinions de la population en matière de politique de la petite enfance. A cette fin,

une série de questions spécifiques a été intégrée dans les deux vagues d'automne 1987 et 1988 de l'enquête « *Conditions de vie et Aspirations des Français* » du Crédoc (4 000 personnes enquêtées au total).

— une analyse des problèmes rencontrés par les femmes actives mères de jeunes enfants et de leurs attitudes vis-à-vis du choix du mode de garde. Pour ce faire, une trentaine d'entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de femmes en congé de maternité, exerçant une activité professionnelle.