

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

REVUES DE DÉPENSES

2017

La politique d'accueil
du jeune enfant



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que les conclusions **des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.

La politique d'accueil du jeune enfant

Revue de dépenses

RAPPORT

Établi par

Pierre MAYEUR
Gaëlle TURAN-PELLETIER

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales



INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N°2017-019R

Jean-Bernard CASTET
Camille HÉRODY
François WERNER (superviseur)

Membres de l'Inspection générale des finances



N°2017-M-014

- Juin 2017 -

SYNTHÈSE

Les dépenses liées à l'accueil de la petite enfance (État, branche famille, collectivités locales, secteur privé) s'élèvent à près de 16Md€ en 2015 et progressent à un rythme nettement plus élevé que d'autres dépenses sociales¹.

Par lettre de mission en date du 16 janvier 2017, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont été saisies d'une mission conjointe sur la politique de la petite enfance. Cette mission fait partie du champ des revues de dépenses prévues par l'article 22 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Conformément aux attentes exprimées par les commanditaires, la mission s'est concentrée sur l'évaluation du pilotage de la politique de l'accueil du jeune enfant, l'analyse du coût public de chacun des modes d'accueil et l'étude des coûts de gestion des différents établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). Dans le respect du cadrage initial, le rapport ne propose pas d'économies pour les prochains PLF et PLFSS, mais identifie des pistes d'efficience.

Les objectifs de la politique publique semblent globalement atteints de manière satisfaisante en France, comme en témoigne la conciliation harmonieuse d'un taux de fécondité et d'un taux d'emploi féminin nettement plus élevés que la moyenne européenne. Le nombre de solutions d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans est passé de 47 en 2006 à 56 en 2015, ce qui représente une augmentation conséquente. Cette évolution globale recouvre bien entendu des situations qui restent territorialement et socialement très différenciées.

La diversité des modes de garde, de leur organisation et de leur financement est la source d'inégalités conséquentes entre les familles. Entre modes d'accueil, le reste à charge est très différencié : il est ainsi plus de deux fois plus élevé pour une famille qui a recours à un assistant maternel que pour celle qui dispose d'une place en crèche. Au sein d'un même mode d'accueil, le taux d'effort des familles dépend insuffisamment de leurs revenus, aussi bien pour le barème des participations familiales en EAJE que pour le barème du complément mode de garde (CMG).

Trois enseignements méritent d'être relevés pour les années à venir :

- 1- la baisse de la préscolarisation des enfants de 2 à 3 ans depuis la fin des années quatre-vingt-dix a fait reculer la part du mode d'accueil le moins coûteux à la fois pour les finances publiques et pour les familles ;** la « relance » initiée en 2012 a seulement permis de stopper la chute constatée en concentrant désormais les efforts sur les zones prioritaires ;
- 2- le nombre de places offertes par les assistants maternels a probablement atteint un pic,** qu'il sera particulièrement difficile de dépasser en raison des préférences exprimées par les parents comme des perspectives démographiques de cette profession ; c'est notamment au regard de ce constat que le développement des maisons d'assistants maternels (MAM) mérite demain d'être accompagné de manière plus homogène par les CAF ;

¹ Le coût de revient par heure réalisée au sein des structures d'accueil du jeune enfant (+15,3 % sur 2012-2015, soit +3,6 %/an en moyenne) a progressé – à titre illustratif- près de quatre fois plus vite que l'effet-prix programmé sur l'ONDAM médico-social (+3,9 % entre 2012 et 2015, soit +0,95 % par an en moyenne). *Source : Ondam médico-social 2012-2015, actualisation de la dotation régionale limitative.*

- 3- la fixation dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la CNAF d'un objectif quantitatif de création de places en EAJE s'avère hasardeuse.** En effet, les objectifs annoncés ne peuvent s'appuyer sur aucune évaluation objective du besoin de prise en charge, qui s'exprime différemment pour chaque famille (préférence pour l'accueil collectif, sensibilité au coût de prise en charge, possibilité d'avoir recours à l'entraide familiale...). De plus, la création de places obéit à une mécanique complexe qui nécessite un engrenage vertueux de plusieurs acteurs soumis à des contraintes, des temporalités et des objectifs éventuellement différents. Créer des places dans les accueils collectifs dépend ainsi avant tout des communes et des intercommunalités. Or, comme il s'agit d'une compétence non obligatoire et que les contraintes financières sont fortes, les collectivités communales hésitent à s'engager dans des dépenses de fonctionnement risquant de peser sur leurs budgets futurs. Par voie de conséquence, le marché des crèches privées, financées pour partie par des entreprises réservataires, ainsi que plus précisément des micro-crèches financées par la PAJE, s'est développé et est désormais à l'origine d'un quart des places créées sur l'année en accueil collectif. **Plutôt que de fixer un objectif quantitatif, la nouvelle COG devrait être l'occasion d'affirmer plus clairement des orientations qualitatives**, en priorisant le développement des EAJE dans les zones et pour les publics qui sont le plus susceptibles de bénéficier d'un accueil collectif. En particulier, il est essentiel que les CAF soient en mesure de suivre le nombre d'enfants de familles pauvres accueillis en EAJE (développement de Filoue).

En matière de gouvernance, la mission considère que les schémas départementaux des services aux familles permettent aux différents acteurs de poser un diagnostic partagé et constituent à ce titre un progrès. Il serait toutefois illusoire d'en attendre une réorientation structurante de l'offre d'accueil du jeune enfant.

La mission a écarté des scénarii de transformation en profondeur (comme par exemple reconnaître une compétence obligatoire aux communes, créer un droit opposable à la garde d'enfants ou un service public de la petite enfance), qui dépassaient le cadre des travaux confiés.

Elle a considéré en revanche que l'un des moyens de rendre le système plus efficient, particulièrement pour les constructions et aménagements des accueils collectifs, consisterait à **transformer l'agrément des EAJE par les services de PMI en contrôle administratif simple opéré par les CAF**.

De manière générale, le rôle des CAF dans l'accompagnement des acteurs de la petite enfance apparaît de plus en plus essentiel. Mais ce rôle exige de leur part une plus grande harmonisation de leurs pratiques -par exemple vis-à-vis des nouvelles solutions que sont les maisons d'assistants maternels (MAM) ou les micro crèches PAJE- ce qui nécessitera un engagement plus marqué de la CNAF dans le cadre de la future convention d'objectifs et de gestion signée avec l'État pour les années 2018 à 2021.

Les CAF, pivots de la politique d'accueil du jeune enfant sur le territoire, gagneraient en outre à être plus systématiquement informées de la création de toute nouvelle solution de garde (assistant maternel, micro crèche), à avoir davantage de visibilité sur l'attribution des places en EAJE² ainsi qu'à développer des échanges plus réguliers avec les services de l'Éducation nationale, afin de conduire de nécessaires actions de sensibilisation auprès des parents dont les enfants pourraient bénéficier d'une préscolarisation dans les zones prioritaires.

² Notamment du quota de 30 % ouvert sur l'extérieur dans les EAJE dont les autres places sont réservées par un employeur.

La mission considère que **le développement du marché des crèches privées au cours des dix dernières années constitue une évolution utile dans un contexte de demande insatisfaite des familles**. Parmi ces structures, les micro crèches PAJE ont été à l'origine d'une part croissante des créations de places constatées sur la période récente. Toutefois, les dispositifs font apparaître un sur-calibrage des financements publics, particulièrement pour les structures faisant appel à des entreprises réservataires. La mission propose ainsi de plafonner par place le crédit d'impôt famille (CIF).

L'augmentation de plus de 15 % en l'espace de 4 ans (2012-2015) des coûts de fonctionnement des EAJE a été compensée par des efforts financiers supplémentaires de la branche famille. Or, les financements de la CNAF, à travers les prestations de service complétées des fonds territoriaux voire de la dotation d'action sociale, ne créent aucune incitation à la bonne gestion pour les porteurs de projets, dans un contexte où les coûts des gestionnaires publics, qui représentent la majorité du parc, sont plus élevés et ont progressé plus vite que ceux du secteur privé et du secteur associatif³. **La mission recommande donc de faire évoluer les outils de financements de la branche famille, afin d'éviter que des projets très coûteux conduisent automatiquement à des volumes d'aide plus importants**. C'est pourquoi la mission propose de plafonner les dépenses prises en charges par la branche famille pour l'investissement dans la création de places nouvelles en accueil collectif, d'introduire dans la PSU une incitation à la bonne gestion et de renforcer le fléchage de la dotation d'action sociale des CAF.

À l'avenir, la mission recommande de rapprocher les restes à charge, quel que soit le mode de garde utilisé par les familles. Cela implique d'abord de revaloriser leur contribution en EAJE de manière parallèle à l'augmentation des coûts de fonctionnement de la structure. Le barème des participations familiales (taux d'effort et plafond des revenus) doit être revu pour tenir compte des évolutions constatées depuis 2002, les modalités d'application de la PSU ayant entraîné des économies pour les familles. En parallèle, la mission recommande de limiter les restes à charge des familles qui recourent à des modes d'accueil financés par la PAJE.

Sans chercher à égaliser des situations par construction différentes, la mission formule trois recommandations, dont les deux premières ont déjà été portées par le Haut conseil de la famille :

- rendre moins onéreux l'accès aux assistants maternels, en adoptant le barème de la PSU ;
- rendre plus progressif le barème du complément mode de garde (CMG) pour les autres modes d'accueil individuel ;
- diminuer dans les micro crèches PAJE le plafond horaire de facturation qui conditionne l'éligibilité des familles au CMG.

³ En fonctionnement, le coût par heure des EAJE est près de 26 % plus élevé et a progressé dix fois plus rapidement dans les structures publiques que dans les structures associatives entre 2012 et 2015. Le coût d'investissement dans une place nouvelle est près de deux fois plus élevé dans un EAJE public que dans un EAJE associatif (47 908€ par place pour un projet municipal en 2016, 25 035 € pour un projet associatif).

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPORT	11
1 L'OFFRE D'ACCUEIL DES ENFANTS DE 0 A 3 ANS SE DEVELOPPE DE MANIERE DIFFERENCIEE ET INEGALE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.....	12
1.1 L'augmentation de l'accueil formel des enfants de moins de 3 ans est devenue un objectif de la politique familiale	12
1.1.1 La natalité et le taux d'activité des femmes sont globalement favorables en France.....	12
1.1.2 La conciliation du travail féminin et de l'accueil des jeunes enfants a fait l'objet de réponses qui ont pu varier dans le temps.....	12
1.2 L'effort engagé porte à la fois sur l'accueil individuel et l'accueil collectif.....	17
1.2.1 L'offre d'accueil a progressé et reste très différenciée	17
1.2.2 L'offre d'accueil est très inégalement répartie	22
1.3 Les objectifs quantitatifs de création de places ne seront pas tenus et ont été complétés par des objectifs qualitatifs	24
1.3.1 Les objectifs quantitatifs ambitieux de la COG de la CNAF ne seront pas tenus.....	24
1.3.2 Les évolutions récentes de l'offre de l'accueil du jeune enfant montrent un certain essoufflement des modèles traditionnels	26
1.3.3 Des objectifs qualitatifs prennent le relais.....	32
1.4 L'offre d'accueil répond de manière probablement imparfaite à la demande	35
1.4.1 L'évaluation des besoins quantitatifs est délicate.....	35
1.4.2 La satisfaction des besoins ne coïncide que partiellement avec les préférences des familles.....	35
1.4.3 Un objectif chiffré de création de places n'est pas opportun même s'il faut poursuivre la dynamique d'augmentation du nombre de solutions d'accueil.	39
1.4.4 L'investissement social dans la petite enfance est un concept émergeant.....	40
1.4.5 La nécessité de partager les informations entre les différents acteurs s'impose de manière progressive	41
2 LE FINANCEMENT DE L'ACCUEIL DES MOINS DE 3 ANS FAIT APPARAÎTRE UNE GRANDE HETEROGENEITE DES RESTES A CHARGE POUR LES FAMILLES ET UNE CONTRIBUTION DES FINANCES PUBLIQUES ALLANT DU SIMPLE AU DOUBLE ENTRE L'ACCUEIL INDIVIDUEL ET L'ACCUEIL COLLECTIF.....	42
2.1 Les multiples financeurs publics recourent à des canaux diversifiés visant à développer de nouvelles solutions d'accueil.....	42
2.1.1 Les financements publics pour l'accueil du jeune enfant (individuel, collectif, préscolarisation et congé parental) dépassent 15 Mds€ en 2015.....	42

2.1.2	Les EAJE sont financés, pour leur création comme pour leur fonctionnement, par la branche famille et les communes	45
2.1.3	L'accueil individuel est financé par les familles qui bénéficient du complément mode de garde	47
2.1.4	Les financements ont été diversifiés, dans l'objectif d'augmenter l'offre d'accueil collective et individuelle et de soutenir de nouveaux modes d'accueil.....	48
2.2	Le niveau de prise en charge publique de l'accueil collectif peut être interrogé dans une perspective d'efficience	53
2.2.1	L'effort public est variable et différemment réparti entre financeurs publics selon le mode d'accueil.....	53
2.2.2	La contribution publique dans les EAJE avec des entreprises réservataires, voire des collectivités réservataires, est vraisemblablement sur-calibrée.....	55
2.3	Le reste à charge des familles est très inégal en fonction des types d'accueil et demeure faiblement progressif en fonction des revenus du foyer	60
2.3.1	Le reste à charge des familles est très inégal entre accueil collectif d'une part et accueil individuel ou en micro crèche PAJE d'autre part	60
2.3.2	Le barème des participations familiales devrait tenir compte de l'amélioration du niveau de service intervenue dans les EAJE PSU et viser une plus grande linéarité du reste à charge en fonction des revenus du foyer.....	62
2.3.3	Le barème de la PSU devrait être étendu au recours à un assistant maternel.....	65
2.3.4	Le profil actuel du CMG pourrait être rendu plus linéaire.....	70
3	LES LEVIERS DE PILOTAGE DE LA BRANCHE FAMILLE SONT LIMITES SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE, LA GOUVERNANCE ET LA MAITRISE DES COUTS DE GESTION	72
3.1	Les leviers d'intervention de la branche famille sont insuffisamment connectés à des objectifs nationaux.....	72
3.1.1	L'échelon national devrait affirmer plus clairement des orientations dans le cadre de la future COG	72
3.1.2	Les leviers de développement de l'offre sont puissants mais répondent mal aux objectifs qualitatifs.....	74
3.2	La dynamique partenariale est également inaboutie	80
3.2.1	La politique de petite enfance est naturellement complexe car elle ne repose pas sur la compétence obligatoire d'un acteur	80
3.2.2	Les schémas de services départementaux aux familles ont permis de renforcer la dynamique partenariale, mais restent insuffisants pour structurer l'offre d'accueil.....	81
3.2.3	L'environnement partenarial demeure complexe et mériterait une simplification	86
3.3	Les outils de financement des CAF ne permettent pas directement de contenir les coûts des structures	90
3.3.1	Le dimensionnement du FNAS sur la dernière COG, sur-calibré au regard de son exécution, n'a pas créé d'incitation à l'efficience.	90

3.3.2	La hausse des coûts de fonctionnement et d'investissement des EAJE est particulièrement marquée dans les structures gérées par les collectivités territoriales	91
3.3.3	Les prestations de service (PSU et PSEJ) sont des outils d'orientation de l'offre mais pas de maîtrise des coûts	100
3.3.4	Le fléchage de la dotation d'action sociale vers des fonds dont les objectifs sont fixés en adéquation avec les priorités de la COG et les conditions d'utilisation harmonisées au niveau national doit être poursuivi	107
3.4	Les coûts des solutions d'accueil financées par la PAJE sont peu maîtrisés	108
3.4.1	Les coûts de l'accueil individuel sont peu encadrés	108
3.4.2	Le développement des micro crèches PAJE induit une progression spontanée des financements publics dans une logique de guichet.....	109
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	111
	IMPACT DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	113
	LETTRE DE MISSION	117
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	123
	ANNEXE 1 : LE COMPLEMENT MODE DE GARDE	133
	ANNEXE 2 : FINANCEMENTS FNAS A DESTINATION DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT	135
	ANNEXE 3 : ÉTUDE SUR L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DES MICRO CRECHES.....	143
	ANNEXE 4 : ETUDE SUR LE RESTE A CHARGE DES FAMILLES	161
	ANNEXE 5 : GENESE DES SCHEMAS DEPARTEMENTAUX DES SERVICES AUX FAMILLES	183
	ANNEXE 6 : EVOLUTIONS DES COUTS D'INVESTISSEMENT ET DES FINANCEMENTS ASSOCIES..	189
	ANNEXE 7 : ÉTUDE DE COUTS DES ETABLISSEMENTS D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE (EAJE)	199
	SIGLES UTILISES.....	229

RAPPORT

Par lettre de mission en date du 16 janvier 2017, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont été saisies d'une mission conjointe sur la politique de la petite enfance. Cette mission fait partie du champ des revues de dépenses prévues par l'article 22 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

La mission était composée de Camille Hérody, Jean-Bernard Castet et François Werner (IGF) ainsi que de Gaëlle Turan-Pelletier et Pierre Mayeur (IGAS).

La lettre de mission évoquait notamment « *un état des lieux, par territoire, de la dépenses publique et de la couverture en matière d'accueil du jeune enfant, en distinguant selon les modes d'accueil et en prenant en compte les caractéristiques socio-économiques locales* ». Conformément aux attentes explicitées par les cabinets des ministres lors de l'entretien de cadrage, la mission s'est concentrée sur l'évaluation du pilotage de la politique de l'accueil du jeune enfant, au niveau national comme au niveau local, l'analyse du coût public de chacun des modes d'accueil et l'étude des coûts de gestion des différents établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE).

La mission a procédé à une série d'auditions auprès des acteurs nationaux, tant les directions d'administration centrale, les associations d'élus locaux, les responsables de la CNAF que les acteurs associatifs et privés intervenant dans le champ de la politique de la petite enfance. Elle s'est déplacée dans cinq départements au profil très différent (Pas-de-Calais, Maine-et-Loire, Côte d'Or, Rhône et Yvelines) où elle a rencontré la CAF et ses partenaires. Elle a pu également visiter des structures d'accueil du jeune enfant et rencontrer ainsi directement des professionnels de la petite enfance.

La mission n'avait pas pour objectif spécifique de proposer des mesures d'économies sur les dépenses relatives à l'accueil du jeune enfant. En revanche, elle s'est efforcée de dégager des pistes d'efficience dans le triple souci d'éviter un sur calibrage des financements publics, de veiller à une plus grande équité des restes à charge entre les familles et d'améliorer le pilotage de la politique publique menée au plan national et local.

Le rapport procède tout d'abord à un état des lieux de la politique d'accueil du jeune enfant et de ses évolutions (I). Il analyse ensuite les dépenses notamment au regard du coût pour les finances publiques et du reste à charge pour les familles de chaque mode de garde (II). Enfin, il étudie les leviers dont disposent les différents acteurs pour orienter cette politique publique (III).

1 L'OFFRE D'ACCUEIL DES ENFANTS DE 0 A 3 ANS SE DEVELOPPE DE MANIERE DIFFERENCIEE ET INEGALE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

1.1 L'augmentation de l'accueil formel des enfants de moins de 3 ans est devenue un objectif de la politique familiale

1.1.1 La natalité et le taux d'activité des femmes sont globalement favorables en France

De manière générale, la France dispose de deux atouts : un taux d'activité des femmes qui tend à se rapprocher du taux d'activité masculin et une natalité très satisfaisante. La situation démographique française est relativement spécifique parmi les pays de l'OCDE. La France compte en effet un taux de fécondité se situant en moyenne à deux enfants par femme (niveau le plus élevé des pays de l'Union européenne avec l'Irlande), un des taux les plus faibles de femmes sans enfant (11,7 %), un apport des naissances de rang trois et plus à la descendance finale particulièrement élevé (même si les familles avec deux enfants sont les plus nombreuses). En 2015, environ 800 000 enfants sont nés en France. Le nombre de naissances a connu une légère baisse en 2015 (19 000 par rapport à 2014), soit un recul d'environ 2 %. Depuis 2011, le nombre de naissances a tendance à diminuer, il reste néanmoins à un niveau élevé, comparable aux ordres de grandeurs observés depuis les années 2000.

Le taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 64 ans s'élevait à 66,5 % en 2015. C'est un résultat légèrement supérieur à la moyenne européenne, qui atteint 64,3 %⁴. Il progresse depuis 2012 après trois années de baisse en raison de la crise économique qui a touché la France fin 2008. Il est en hausse de plus de six points depuis 2000, alors que celui des hommes, plus élevé (73,6 % en 2015), a légèrement régressé sur la même période.

1.1.2 La conciliation du travail féminin et de l'accueil des jeunes enfants a fait l'objet de réponses qui ont pu varier dans le temps

La France compte désormais depuis une quinzaine d'années un nombre stable de 2,3 à 2,4 millions d'enfants de moins de 3 ans. Même si l'école ne devient obligatoire qu'à partir de l'âge de 6 ans, l'accueil en école maternelle à partir de l'âge de 3 ans est une réalité quasi universelle. La question du mode de garde se concentre ainsi sur les 0 à 3 ans.

Ce mode de garde se répartit entre l'accueil dit formel et l'accueil dit informel, qui repose principalement sur l'absence ou la cessation totale ou partielle d'activité professionnelle de l'un des parents, c'est-à-dire la mère de manière très majoritaire. Selon une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) portant sur l'année 2013⁵, et même si cette proportion diminue, plus de 60 % des enfants de moins de 3 ans restent gardés à titre principal par leurs parents, et 3 % par d'autres membres de la famille.

⁴ Eurostat, communiqué du 26 avril 2016, « Le taux d'emploi des 20-64 ans dans l'UE supérieur à 70 % en 2015 »

⁵ Drees, Études et résultats n° 896, Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013, octobre 2014.

Tableau 1 : Mode de garde principal des moins de 3 ans du lundi au vendredi, de 8 h à 19 h (en %)

	2002	2007	2013
Parents	70	63	61
Grands-parents ou autres membres de la famille	4	4	3
Assistants maternels	13	18	19
EAJE	9	10	13
Autres (dont école)	4	5	5

Source : DREES, enquête mode de gardes

La politique familiale se préoccupait peu à ses origines de l'accueil des jeunes enfants. Du reste, la création du congé parental, et le versement d'une allocation en compensation de la cessation d'activité, ont eu pour conséquence d'organiser un retrait au moins temporaire du marché du travail dans le souci de favoriser la fécondité. Les considérations relatives à la politique de l'emploi ont même pu également justifier ces mesures, comme l'extension de l'allocation parentale d'éducation aux mères de deux enfants, en 1994, en est une bonne illustration.

Après un effort portant sur la construction de crèches dans les décennies 1970 et 1980, la décennie 1990 voit se développer l'accueil par les assistantes maternelles agréées, alors que le nombre de places en EAJE reste alors stable. L'offre de l'éducation nationale connaît globalement une augmentation tout au long des années 1970 et 1980, jusqu'à atteindre un niveau maximum au cours des années 1990, avec un taux de préscolarisation autour de 35 %⁶.

Le législateur a apporté des réponses variables dans le temps à la question de la conciliation entre accueil des jeunes enfants et travail féminin⁷. Comme l'écrit le Centre d'analyse stratégique, il y a sans doute « *une part de choix dans la cessation ou la réduction d'activité professionnelle des femmes – celles-ci désirant s'occuper elles-mêmes de leurs enfants en bas âge* »⁸, mais nombreuses sont également celles qui peuvent être contraintes d'arrêter ou de diminuer leur activité professionnelle faute de trouver un mode de garde satisfaisant. D'après une étude déjà ancienne, un tiers des femmes qui se sont arrêtées de travailler à la naissance de leur enfant évoquent des raisons liées aux modes de garde⁹. Selon une autre étude, le recours au congé parental s'explique par des raisons de coût ou liées à l'incompatibilité des horaires de travail avec ceux du service d'accueil ou encore par l'absence d'autres solutions à proximité¹⁰. Mais les deux premières raisons invoquées du congé parental par les parents, loin devant les autres motifs, restent bien « la meilleure solution pour l'enfant » et « le souhait de se consacrer à l'éducation de l'enfant ».

⁶ Drees, Dossiers solidarité et santé, n°31, août 2012, « L'accueil des jeunes enfants : axe de la politique familiale française depuis les années 1970 ».

⁷ Thomas Piketty, « L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité, 1982-2002 », EHESS et CEPREMAP (URA 928), n°2003-09.

⁸ Centre d'analyse stratégique, Rapport sur le service public de la petite enfance, 2007, p. 11

⁹ D. Méda, M. Wirenink, M. O. Simon, « Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ? », DARES, *Premières Synthèses*, juillet 2003.

¹⁰ Stéphanie Govillot, INSEE Première, n°1454, juin 2013.

Graphique 1 : Raisons du recours au congé parental



Source : Insee, enquête Emploi et module complémentaire sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle – 2010

On peut cependant ajouter que plus les revenus des parents sont modestes, plus ils gardent eux-mêmes leurs enfants. D'après une enquête « Modes de garde et de la Drees »¹¹, 91 % des jeunes enfants des familles les moins aisées sont principalement gardés par leurs parents, contre 31 % des enfants des familles les plus aisées.

L'évolution des différents modes d'indemnisation du congé parental, depuis la création de l'allocation parentale d'éducation en 1985, montre une forme d'oscillation entre deux « modèles », celui où les jeunes enfants sont surtout gardés par leurs parents (la mère dans la plupart des cas) et celui où les parents participent au marché du travail et où les enfants sont confiés à des tiers.

Tableau 2 : Évolution des différents modes d'indemnisation du congé parental

1985	Création de l'allocation parentale d'éducation (APE), destinée aux familles à partir de trois enfants
1994	Extension de l'APE aux familles de deux enfants ayant au moins un enfant de trois ans et dont l'un des parents a interrompu ou réduit son activité professionnelle. L'attribution de l'APE n'est pas soumise à condition de ressources mais son montant est modulé selon le taux d'activité de la personne bénéficiaire.
2004	Création de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Le complément de libre choix d'activité (CLCA) se substitue à l'allocation parentale d'éducation. La perception du CLCA n'est pas soumise à condition de ressources et ne dépend pas du niveau de rémunération antérieure des bénéficiaires. Son montant, non imposable, est toutefois modulé selon que la famille perçoit ou non l'allocation de base de la PAJE. Il dépend également de la réduction d'activité réalisée par le parent qui sollicite le bénéfice de la prestation.
2009	Possibilité de choisir entre le CLCA et le COLCA : les parents de trois enfants ou plus peuvent choisir de bénéficier soit du CLCA, soit du complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA). Pour percevoir le COLCA, ils doivent cependant cesser totalement leur activité professionnelle. Cette allocation est d'un montant plus important que le CLCA à taux plein, mais est versée sur une période plus courte (un an seulement). Le choix entre le CLCA et le COLCA est considéré comme définitif. Le COLCA connaît un succès confidentiel : 2 400 bénéficiaires contre 530 000 bénéficiaires du CLCA en 2012.

¹¹ Drees, Etudes et résultats n°896, op. cit.

2014	<p>Suppression du COLCA et du CLCA, remplacés par la Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE). Ce dispositif prévoit des conditions plus strictes d'accès : il faut justifier d'au moins 8 trimestres dans les deux dernières années s'il s'agit d'un premier enfant, dans les quatre dernières années s'il s'agit d'un deuxième enfant et dans les cinq dernières années pour un troisième enfant. La PreParE réduit la durée pour un seul parent : pour les familles ayant un enfant, 6 mois pour chaque parent dans la limite des 12 mois de l'enfant et, pour les familles de deux enfants ou plus, 24 mois pour chaque parent jusqu'au 3ème anniversaire du plus jeune des enfants. Les parents peuvent se partager la prestation.</p> <p>En 2015, 442 761 foyers perçoivent une prestation de complément d'activité (PreParE, CLCA ou COLCA) pour un budget total de 1,74 milliard d'euros.</p>
------	--

Source : mission

On peut estimer que cette oscillation a désormais pris fin¹². Depuis moins de vingt ans, le mode de garde des enfants de moins de 3 ans est clairement devenu un enjeu de politique publique. Cette politique vise à soutenir tout à la fois la natalité et le taux d'activité des femmes, puisqu'il faut éviter à des femmes qui travaillent d'interrompre leur activité professionnelle en raison de difficultés liées à la garde des enfants. On constate également que les femmes moins diplômées ont davantage tendance à choisir le congé parental, notamment parce que leur perte de salaire est mieux compensée, ce qui pose avec encore plus d'acuité le problème de leur réinsertion professionnelle à l'issue de cette interruption, et est de nature à les pénaliser pour leur retraite.

Encadré 1 : L'interruption totale d'activité concerne davantage les femmes moins diplômées

Suite à une naissance, 47 % des mères titulaires d'un diplôme de niveau CAP-BEP ou inférieur ont interrompu leur activité ; ce n'est le cas que de 29 % des mères titulaires d'un diplôme de niveau supérieur à Bac + 2. De même, les employées et les ouvrières ont plus souvent interrompu leur activité que les cadres et les professions intermédiaires. Leur perte de salaire est moins forte et relativement mieux compensée par le complément de libre choix d'activité et par les économies réalisées (sur les frais de garde, les frais de transports...). Leurs conditions de travail et leurs perspectives de carrière peuvent également expliquer leur moindre réticence à interrompre leur activité. Les interruptions sont par ailleurs plus fréquentes chez les salariées du secteur privé (41 % contre 29 % dans le secteur public).

La réduction du temps de travail concerne 45 % des mères titulaires d'un diplôme de niveau Bac + 2 contre 23 % des mères titulaires d'un diplôme de niveau CAP-BEP ou inférieur. Elle concerne aussi davantage les cadres et professions intermédiaires, ainsi que les salariées du secteur public. Pour ces dernières, le temps partiel est rémunéré à un taux légèrement supérieur à celui correspondant à la quotité de temps partiel lorsque celui-ci est supérieur ou égal à 80 %.

Source : INSEE Première, n°1454, juin 2013

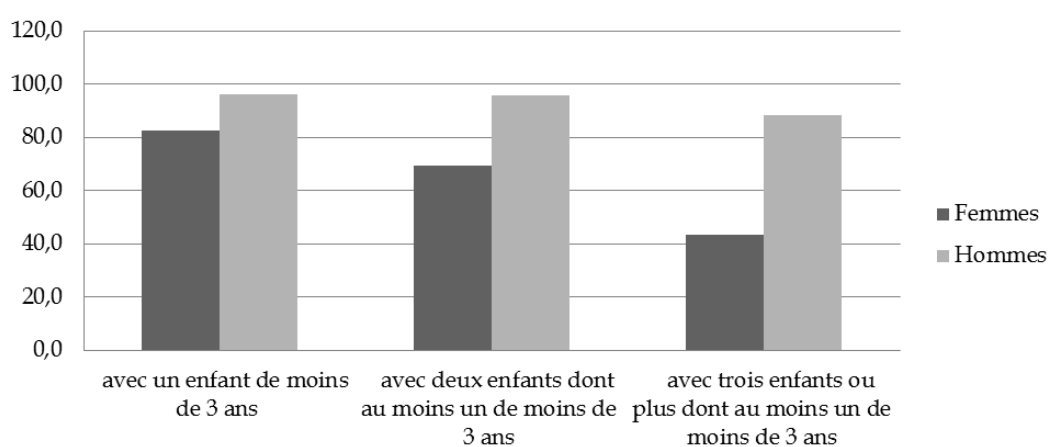
De fait, au-delà de la distinction entre l'interruption totale ou l'interruption partielle d'activité, on peut considérer qu'il existe surtout deux modes d'utilisation du congé parental : une première utilisation de quelques mois, pour permettre la transition entre la maternité et une prise en charge par un mode de garde formel ; une seconde utilisation beaucoup plus longue, de l'ordre de presque trois ans, lorsque la mère a souvent déjà un ou a fortiori deux enfants.

¹² DREES, Dossiers solidarité et santé, op.cit., p. 7.

Plus de 38 % des femmes resteraient sans emploi après un congé parental, alors que 88 % des mères seraient prêtes à retravailler à l'issue de ce congé¹³. Le retrait des femmes du marché du travail, initialement temporaire, peut ainsi s'avérer durable. « *La maternité pénalise toujours la carrière des femmes* »¹⁴ : ce constat est d'autant plus vrai que la durée du congé parental est longue. C'est pour cette raison que la dernière réforme législative du congé parental, avec la transformation du CLCA en PreParE, vise un double objectif : inciter certes davantage de pères à prendre une partie du congé parental, mais surtout permettre aux mères de reprendre plus rapidement tout ou partie de leur activité professionnelle pour éviter de se retrouver exclues du marché du travail.

Si le taux d'emploi des femmes avec 1 ou 2 enfants est plus faible que celui des hommes, le véritable décrochage de l'activité professionnelle entre les hommes et les femmes s'effectue dans les familles de trois enfants comprenant au moins un enfant de moins de trois ans.

Graphique 2 : Décrochage du taux d'emploi féminin à partir de 3 enfants



Source : INSEE Enquête emploi 2013

Alors que 72 % des femmes en couple avec un seul enfant, âgé de moins de 3 ans, sont en emploi, elles ne sont plus que 39 % lorsqu'elles sont mères de familles nombreuses (trois enfants ou plus) avec au moins un enfant de moins de 3 ans. Pour les pères en couple, le taux d'emploi varie peu selon le nombre et l'âge des enfants : il oscille entre 80 % avec trois enfants ou plus, dont au moins un âgé de moins de 3 ans, à 90 % avec deux enfants, tous de plus de 3 ans. Lorsqu'elles ont un enfant de moins de 3 ans, le taux d'emploi des mères de famille monoparentale est plus faible que celui des mères en couple. Ainsi, moins de la moitié (44 %) des mères d'un enfant unique âgé de moins de 3 ans sont en emploi lorsqu'elles vivent sans conjoint, contre 71 % lorsqu'elles vivent en couple.

L'objectif, retracé par le PQE famille présenté chaque année en annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale, **consiste ainsi à augmenter la part des modes de garde formels** -exprimés en nombre de places **pour enfants de moins de 3 ans-** pour donner aux femmes, et à toutes les femmes, la possibilité de continuer à travailler.

¹³ DREES, Etudes et résultats, n°751.

¹⁴ Selon le constat de Rachel Silvera dans son article « *La course de sauts d'obstacles des femmes* », in *Alternatives économiques hors-série (poche n°63, septembre 2013)*, intitulé « *Femmes-hommes, l'égalité en action* », cité par le rapport de M. Cyril Pellevat fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes « Les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes » (Sénat, rapport d'information n°473, session ordinaire 2014-2015).

1.2 L'effort engagé porte à la fois sur l'accueil individuel et l'accueil collectif

1.2.1 L'offre d'accueil a progressé et reste très différenciée

Les modes de garde formels se distinguent entre quatre types :

- l'accueil individuel, auprès d'assistants maternels ;
- la garde à domicile ;
- l'accueil collectif, au sein d'établissements d'accueil du jeune enfant ;
- la préscolarisation, pour les enfants de 2 à 3 ans.

Encadré 2 : Capacité théorique d'accueil / Précisions méthodologiques

La capacité d'accueil théorique correspond à l'ensemble des places offertes aux enfants de moins de 3 ans à un instant donné.

Pour la calculer, il convient donc de connaître les places mises à disposition pour les enfants de cette tranche d'âge par les assistant(e)s maternel(le)s (qui peuvent également accueillir des enfants plus âgés), les établissements d'accueil collectif ou familial, les salarié(e)s à domicile (qui peuvent aussi s'adresser à des enfants plus grands) et l'école préélémentaire. Ces informations n'étant pas toutes disponibles, la capacité d'accueil théorique est approchée en mobilisant parfois des données sur l'accueil constaté. C'est le cas de l'accueil effectué par un(e) salarié(e) au domicile des parents, de l'école ou de l'accueil dans les micro-crèches financées par la PAJE.

Cet indicateur comptabilise des places d'accueil à un instant donné, et non des enfants gardés. Ainsi, on ignore le fait que certaines places peuvent être utilisées par plusieurs enfants à temps partiel. Ce peut être le cas de places en établissement d'accueil du jeune enfant. De même, d'autres places ne comblent pas tout à fait les besoins : ce peut être le cas des places en écoles maternelles, utilisées souvent pour la tranche d'âge des 2-3 ans à mi-temps, et qui nécessite un complément d'accueil. Un enfant peut donc occuper deux places d'accueil (école et assistant(e) maternel(le) par exemple).

Source : PQE famille, PLFSS pour 2017

Cette politique publique a connu un certain succès depuis dix ans, puisque le nombre de solutions d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans se situe désormais à 56 % en 2015, soit un gain de près de 10 points en moins de dix ans (47 % en 2006).

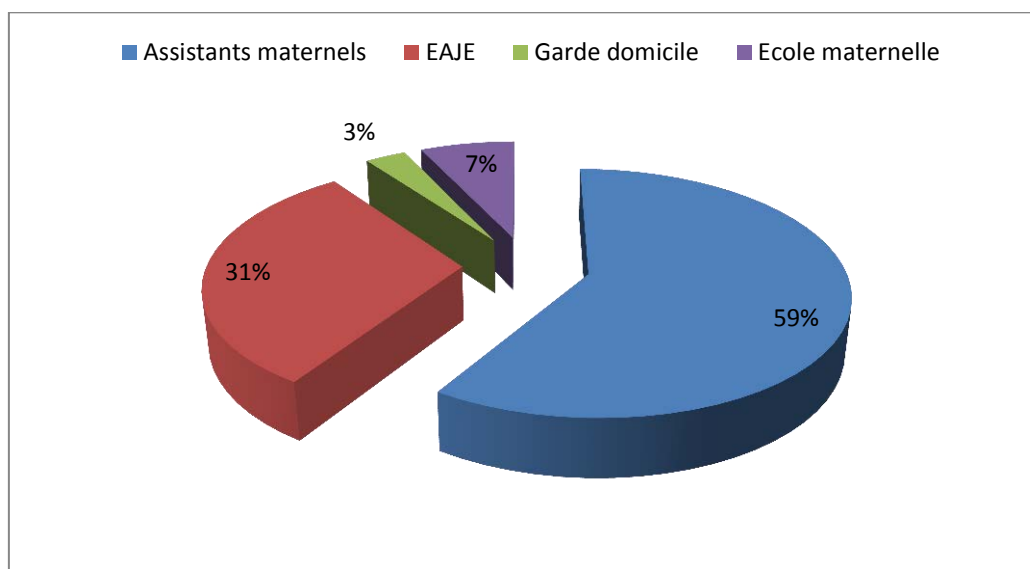
C'est le résultat positif des politiques destinées à augmenter de manière équilibrée l'accueil individuel et l'accueil collectif. Depuis 2006, on constate une augmentation des solutions d'accueil individuel (+231 000 places auprès d'assistants maternels) comme des places en établissements collectifs (+110 000).

Tableau 3 : Les différents accueils formels en 2014

	Nombre	Part dans le total (en %)
Assistants maternels	803 200	33,1
Etablissements collectifs	419 200	17,3
Garde à domicile	41 400	1,7
Préscolarisation	96 100	4,0
TOTAL	1 359 900	56,1

Source : Programme de qualité et d'efficacité de la branche famille annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017

Graphique 3 : Répartition des différents accueils formels en 2014 (capacité théorique)



Source : D'après les chiffres du PQE annexé au PLFSS pour 2017

L'accueil individuel par des assistants maternels correspond à plus de la moitié de l'ensemble de l'accueil formel. Il convient de distinguer clairement le nombre des assistants maternels -on peut évaluer à 321 000 le nombre d'assistants maternels en exercice employés directement par des parents- du nombre de places d'accueil proposées, évaluées à 990 900 places d'accueil pour les enfants de moins de six ans, soit 3,09 le nombre moyen de places proposées par chaque assistant maternel. Les 803 300 places réservées aux enfants de moins de trois ans et comptabilisées pour le compte de l'objectif national constituent plus de 80 % de cette offre.

Encadré 3 : Les assistants maternels

L'assistant(e) maternel(le) peut accueillir à son domicile jusqu'à quatre enfants mineurs généralement âgés de moins de six ans.

Avant d'accueillir un enfant, il (elle) doit obligatoirement avoir été agréé(e) par le Président du conseil départemental après avis des services de la protection maternelle et infantile (Pmi). Cet agrément lui reconnaît un statut professionnel.

Une fois son agrément obtenu, l'assistant(e) maternel(le) doit suivre une formation d'une durée de cent vingt heures, dont soixante doivent obligatoirement être réalisées avant l'accueil du premier enfant. Les soixante heures restantes peuvent être effectuées dans les deux ans qui suivent ce premier accueil.

L'assistant(e) maternel(le) est salarié(e) du parent qui l'emploie (particulier employeur). Ce dernier bénéficie de la PAJE.

Source : CNAF

La garde à domicile, très circonscrite aux grandes villes de la région parisienne et aux grandes agglomérations, a certainement été freinée par la crise économique et les modifications réglementaires intervenues sur les exonérations de cotisations de sécurité sociale¹⁵. La masse salariale nette de l'emploi à domicile a baissé de manière continue sur dix trimestres entre 2012 et 2015, le champ de la garde d'enfant ayant connu une reprise entamée mi 2015¹⁶.

Concernant **les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)**, on dénombre 419 200 places offertes dans l'ensemble des structures d'accueil collectif (crèches collectives, haltes garderies, accueil polyvalent, jardins d'enfants, crèches familiales, crèches parentales et micro-crèches) au 31 décembre 2014.

¹⁵ Suppression de l'abattement dit « Borloo » consistant à une prise en charge de 15 points de cotisations par la loi de finances pour 2011, suppression de la déclaration au forfait, puis mise en place en 2013 d'une déduction forfaitaire de 75 centimes d'euro par heure travaillée, portée à 2 euros par la loi de finances rectificative pour 2015.

¹⁶ Acoess Stat n°233, « Les particuliers employeurs au premier trimestre 2016 », juillet 2016.

Encadré 4 : Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)

Les établissements d'accueil du jeune enfant regroupent diverses catégories d'établissements qui ont en commun d'être spécialement conçus pour recevoir collectivement, les enfants jusqu'à leur entrée à l'école maternelle, voire jusqu'à l'âge de six ans en dehors du temps scolaire.

Ils sont plus connus sous le nom de crèches collectives, crèches de personnel ou d'entreprises, halte-garderies, structures multi accueil, micro-crèches, etc.

-Les « crèches collectives » s'adressent généralement aux enfants de moins de 4 ans amenés à fréquenter régulièrement la structure. Les enfants sont pris en charge par une équipe pluridisciplinaire comprenant : un directeur (puéricultrice, médecin, éducateur de jeunes enfants) et des professionnels (notamment des auxiliaires de puériculture et des éducateurs de jeunes enfants) directement impliqués dans la vie quotidienne de l'enfant (soins, repas, activités, bien être), à raison d'une personne pour cinq enfants qui ne marchent pas et d'une pour huit enfants qui marchent. D'autres professionnels (psychologues, psychomotriciens, intervenants culturel, etc.) peuvent intervenir dans cette équipe sur des temps réduits.

-Les « haltes-garderies » proposent un accueil occasionnel et de courte durée. Certaines haltes-garderies accueillent de façon plus régulière les jeunes enfants dont les parents travaillent à temps partiel.

Les établissements « multi-accueil » combinent accueil régulier et occasionnel – crèche et halte-garderie – ou accueil collectif et familial. Leur souplesse de fonctionnement leur permet de répondre à des besoins très diversifiés : accueil à temps complet, à temps partiel, accueil ponctuel ou en urgence, etc. Les enfants sont pris en charge par une équipe pluridisciplinaire.

Pour ces établissements, la capacité maximale d'accueil de chaque unité peut aller jusqu'à 60 places.

- Les « services d'accueil familial » (usuellement appelés crèches familiales), emploient des assistant(e)s maternel(le)s qui accueillent à leur domicile de un à quatre enfants, généralement âgés de moins de 4 ans. Des temps de regroupement collectifs sont proposés aux assistant(e)s maternel(le)s avec les enfants dans les locaux de la crèche.

- Les établissements à fonctionnement parental habituellement appelés « crèches parentales », sont des établissements d'accueil collectif gérés par des parents, dans le cadre d'une association. Les familles peuvent être amenées, selon leurs disponibilités, à participer à l'accueil des enfants aux côtés des professionnels de la crèche. Le nombre d'enfants accueilli est limité à 20 (parfois 25).

- Les jardins d'enfants sont des structures d'accueil collectif exclusivement réservées aux enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel. Ils offrent un accueil régulier avec une amplitude d'ouverture correspondant aux horaires pratiqués par l'école maternelle ou à ceux d'une crèche collective.

Les micro-crèches accueillent dix enfants au maximum. Elles ont un fonctionnement soumis en grande partie aux mêmes règles que les crèches collectives, mais relèvent de conditions particulières, s'agissant notamment de la fonction de direction et des modalités d'encadrement des enfants.

Le gestionnaire peut être une collectivité territoriale (commune, communauté de communes, conseil général), un centre communal ou intercommunal d'action sociale, une association, une mutuelle, une entreprise, etc.

L'ouverture de ces établissements est subordonnée à un avis ou une autorisation de fonctionnement délivrés par le Président du conseil départemental après avis des services de protection maternelle et infantile (Pmi).

Les locaux respectent les normes de sécurité exigées pour les établissements recevant du public et sont aménagés de façon à favoriser l'éveil des enfants.

Source : CNAF, *Atlas des établissements d'accueil du jeune enfant, exercice 2014*

Alors que cette politique dépendait largement jusqu'au début des années 2000 de l'impulsion des collectivités locales et des caisses d'allocations familiales, les pouvoirs publics ont formalisé une politique de développement des modes de garde formels autour de la création de places de crèches.

Le premier plan crèches est ainsi annoncé à la conférence de la famille du 15 juin 2000 grâce à l'outil du fonds d'investissement de la petite enfance (FIPE)¹⁷. Les huit plans qui se sont succédé depuis ont permis de financer depuis 2000 plus de 220 000 places.

Tableau 4 : Nombre de places nouvelles et existantes financées par les CAF entre 2000 et 2016

Nombre de places financées	Aménagement	Création	Transplantation d'un équipement ¹⁸	Total
Places existantes	44 663	0	24 450	69 113
Places nouvelles	31 788	107 119	12 657	151 624
Total	76 451	107 719	37 117	220 737

Source : Données de la CNAF communiquées à la mission.

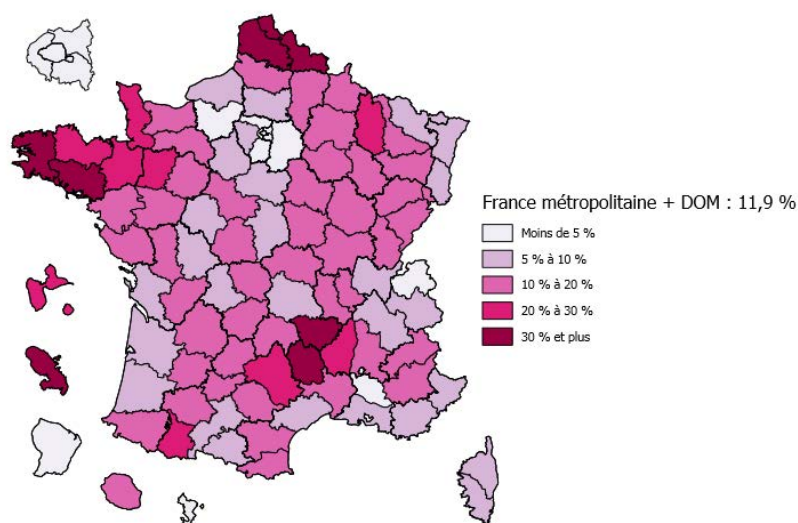
Les efforts réalisés sur l'accueil individuel et l'accueil collectif ont été compensés pour partie par la baisse du taux de scolarisation des enfants de 2 à 3 ans. Sur une longue période, ce taux a en effet baissé de manière très conséquente : de 35 % au début des années 2000, il s'est depuis stabilisé et oscille autour de 12 % depuis 2012.

On peut noter une très grande diversité structurelle des académies, largement liée à l'histoire des territoires : la préscolarisation est ainsi restée forte dans les départements du Nord et du Pas de Calais, relativement conséquente dans les départements bretons et normands, très faible voire quasiment absente en région parisienne et dans le Sud Est.

¹⁷ Le Premier ministre Lionel Jospin annonce très clairement ce changement de cap : « Nous relançons fortement la politique en faveur de l'accueil des jeunes enfants. Le Gouvernement a pour cela décidé de dégager 3 milliards de francs afin que 70.000 enfants de plus puissent être accueillis de façon collective ou individuelle (...) Nous voulons relancer la création de places supplémentaires dans les crèches. De nombreux parents, qui souhaiteraient faire garder leurs enfants en crèches, ne peuvent y accéder, faute de places en nombre suffisant. En outre, le fonctionnement des crèches se révèle souvent inadapté aux besoins de plus en plus diversifiés des familles. Les caisses d'allocations familiales mettront à la disposition des collectivités locales un fonds d'investissement exceptionnel d'1,5 milliard de francs ».

¹⁸ La « transplantation » correspond à un changement d'adresse d'un EAJE avec une augmentation d'au moins 10 % de places nouvelles par rapport à l'existant.

Graphique 4 : Taux de préscolarisation par région en 2016



Source : MENESR-DEPP, Constat + Démographie des 2 ans Champ : France métropolitaine + DOM (y compris Mayotte depuis 2013), écoles relevant de l'éducation prioritaire.

1.2.2 L'offre d'accueil est très inégalement répartie

L'offre d'accueil est particulièrement disparate sur le territoire. La moyenne globale de 56,1 places pour 100 enfants de moins de 3 ans masque des écarts extrêmement conséquents, entre les deux extrêmes que sont la Guyane (10 places) et la Haute-Loire (89 places).

Les régions les mieux pourvues sont la Bretagne et les Pays de la Loire.

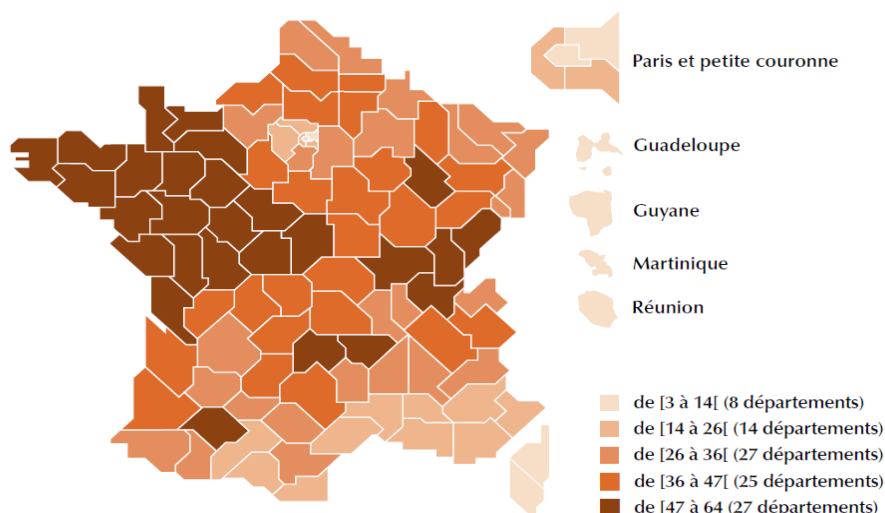
Les disparités peuvent être très importantes au sein d'une même région : ainsi, en Ile-de-France, Paris et les Hauts de Seine disposent respectivement de plus de 66 places et de près de 62 places, alors que la Seine-Saint-Denis affiche le taux métropolitain le plus bas (30 places).

Ces résultats reflètent des traditions et des politiques d'accueil du jeune enfant très différentes :

- les départements du Grand Ouest disposent d'un grand nombre d'assistants maternels, ce qui leur permet de largement compenser un taux relativement faible d'équipement en EAJE ;
- à l'inverse, des départements bien couverts en EAJE (Haute-Garonne, Val de Marne, Var, Bouches du Rhône) peuvent avoir un taux de couverture global relativement faible.

En matière d'assistants maternels, la moitié des départements dispose d'un potentiel de places en individuel supérieur à 38,8 places pour 100 enfants. En métropole, elle va de 6,1 à 63,9 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. Paris enregistre le taux de couverture métropolitain le plus faible, alors qu'il affiche le plus élevé en matière d'accueil collectif. La majorité des départements situés dans le grand Ouest sont ceux qui ont les capacités d'accueil individuel par les assistants maternels les plus élevées. Enfin, dans les départements d'outremer (hors Mayotte), la capacité d'accueil théorique pour 100 enfants de moins de 3 ans par les assistants maternels est faible : de 2,4 % à la Guyane à 12 % en Guadeloupe.

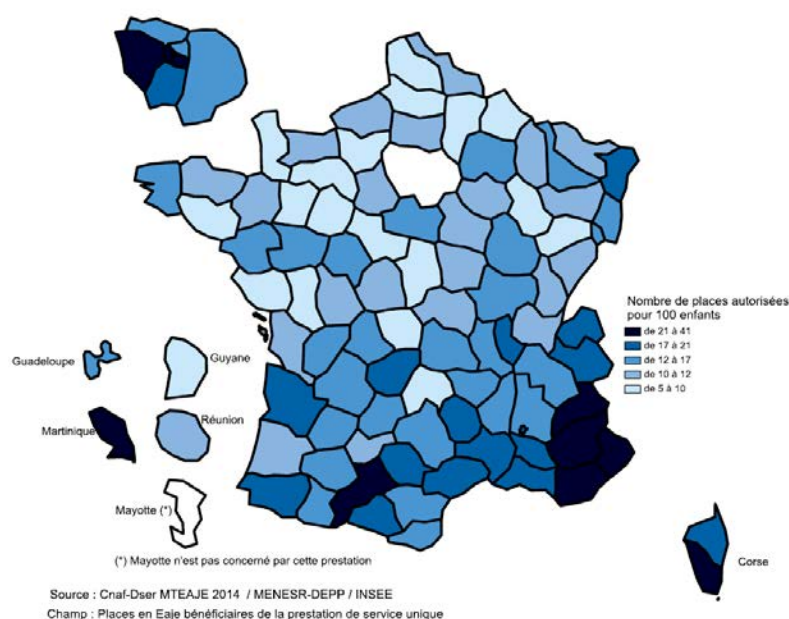
Graphique 5 : Capacité d'accueil théorique pour les enfants de moins de 3 ans auprès des assistants maternels en exercice employés directement par des particuliers pour 100 enfants de moins de 3 ans (en %) en 2013



Source : Rapport de l'ONPE pour 2014.

Concernant le potentiel d'accueil en structures collectives, familiales et parentales, il varie également selon les départements de 5,7 à 45,7 places offertes pour 100 enfants de moins de 3 ans. Ce taux de couverture est notablement plus élevé dans certains départements d'Île-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Haute-Garonne, dans le Tarn, le Bas-Rhin et en Martinique où il est supérieur ou égal à 21 places. Paris avec 45,7 places pour 100 enfants connaît la densité la plus forte. Ces équipements d'accueil du jeune enfant sont principalement concentrés dans les zones urbanisées denses.

Graphique 6 : Répartition par département du nombre de places en EAJE pour 100 enfants de moins de 3 ans



Source : Atlas des établissements du jeune enfant, exercice 2014, CNAF

Pour tout type d'accueil, il convient néanmoins de dépasser cette analyse département par département pour étudier l'offre à un niveau supra communal et infra départemental. Le PQE famille propose ainsi une cartographie par zone d'emploi. Cette cartographie montre une dispersion de la capacité d'accueil en termes d'accueil collectif plus importante que celle observée au niveau départemental. Les 50 zones d'emploi les moins bien couvertes affichent des taux de couverture par les EAJE inférieurs à 7 % (i.e. : 7 places pour 100 enfants de moins de 3 ans) alors que, à l'opposé, les 50 zones les mieux couvertes affichent des taux compris entre 20 et 40 %. De même, la dispersion du taux de couverture par les assistants maternels est importante. La capacité d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans par les assistants maternels varie de moins de 1 % dans les zones d'emploi les moins bien dotées à près de 75 % pour la zone d'emploi la mieux dotée.

Les schémas départementaux des services aux familles, expérimentés en 2014 et généralisés en 2016, utilisent ces sources d'information, présentes dans les CAF sous le nom de IMAGE.

1.3 Les objectifs quantitatifs de création de places ne seront pas tenus et ont été complétés par des objectifs qualitatifs

1.3.1 Les objectifs quantitatifs ambitieux de la COG de la CNAF ne seront pas tenus

L'objectif fixé par les pouvoirs publics dans le cadre de la COG Etat-CNAF 2013-2017 est d'augmenter les solutions d'accueil de 275 000 places, dont 100 000 en individuel, 100 000 en collectif et 75 000 en relance de préscolarisation. La réalisation de cet objectif aurait pour conséquence de permettre à la France d'atteindre 65 places d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans.

Encadré 5 : Précisions méthodologiques relatives au dénombrement des solutions d'accueil

Les cibles définies dans la convention d'objectifs et de gestion en matière de solutions d'accueil ne doivent pas être confondues avec les évolutions des indicateurs d'offre fournis dans ce même document (dénommés encore capacités théoriques d'accueil par les modes de garde formels). Plusieurs différences existent :

- d'abord de définition : solution et place sont deux concepts distincts. Les indicateurs de capacité (places) d'accueil s'intéressent au nombre de places physiques disponibles à un instant donné. Pour l'accueil collectif, la solution d'accueil intègre également les efforts d'optimisation de l'utilisation des places qui sont réalisés par les gestionnaires. A nombre de places physiques donné, si un équipement parvient à occuper son parc davantage d'heures, cet effort se traduira par des solutions d'accueil supplémentaires. *A contrario*, si l'usage des places diminue – du fait par exemple de la conjoncture économique – le nombre de solutions d'accueil s'en trouvera diminué. Du côté de l'accueil individuel, une solution d'accueil est égale à un enfant gardé : elle fait donc référence à l'usage exclusivement et non à l'offre ;
- ensuite de champ : les indicateurs de capacités d'accueil intègrent les places non financées par la prestation de service (crèches de personnel exclusivement, micro-crèches PAJE), les salariés à domicile, les données du régime agricole. Les cibles décrites ici en matière de solution d'accueil ont un champ plus restreint. Ainsi, pour l'accueil collectif, le champ retenu ici est celui des places financées en fonctionnement par une prestation de service enfance 0-6 ans (champ de la table MTEAJE) ou par un CMG pour les micro-crèches PAJE. [...] Les structures déjà existantes qui ont rejoint cette année le champ des financements de la branche Famille (3 500 places de l'Assistante publique des hôpitaux de Paris) sont comptabilisées [comme de nouvelles solutions d'accueil] puisqu'elles relèvent désormais de la prestation de service unique et auront un impact sur les financements en action sociale. Par contre, elles n'apparaissent pas [...] comme de nouvelles places car cet indicateur fait abstraction des financements pour se concentrer sur l'offre globale disponible : ces places sont donc comptabilisées

depuis leur ouverture ;

- enfin de sources : concernant l'accueil individuel, l'indicateur suit des enfants effectivement gardés par un assistant maternel alors que la capacité d'accueil mesure le nombre de places offertes par cette profession, que ces places soient utilisées ou non, qu'elles soient fréquentées par un ou plusieurs enfants. Ainsi, les données diffèrent de celles sur les places potentielles puisqu'elles portent sur l'usage des places et non sur l'offre précisément.

Source : PQE famille 2017

Les objectifs ambitieux de création de places d'accueil collectif ne seront que très partiellement tenus.

Après deux années moyennes (2013-2014), les années 2015-2016 se sont révélées très décevantes. Le résultat de l'année 2015 est gommé pour partie par la signature de la convention avec la CAF des places de l'AP-HP qui n'étaient auparavant pas comptabilisées. Cela a permis d'afficher une augmentation de près de 3 500 places supplémentaires.

L'année 2016 est l'année où le plus faible nombre de places a été créé depuis 2010 pour trois raisons :

- un niveau de décisions d'investissement prises par les partenaires plus faible que prévu ;
- de fortes annulations par les collectivités locales de projets d'investissement déjà décidés, en raison de leurs contraintes financières ;
- un rythme toujours soutenu de suppressions de places (autour de 5 000 par an).

Tableau 5 : Nombre de places en EAJE de 2010 à 2016

	Places PMI	Créations	Suppressions	Solde
2010	359 051			
2011	367 842	15 654	- 6 863	+ 8 791
2012	376 973	14 737	-5 606	+ 9 131
2013	385 662	13 732	- 5 043	+ 8 689
2014	394 704	14 658	- 5 616	+ 9 042
2015	402 326	12 515	- 4 893	+ 7 622
2016 (est.)	405 177	7 545	- 4 696	+ 2 851

Source : Chiffres du 3 mars 2017 communiqués à la mission par la CNAF

Le nombre croissant d'annulation de projets de création de places nouvelles préalablement décidés est un phénomène freinant de plus en plus l'accroissement du parc de crèches.

Tableau 6 : Nombre de créations de places nouvelles annulées entre 2013 et 2017

2013	1 002
2014	1 001
2015	1 956
2016	2 581

Source : Chiffres du 3 mars 2017 communiqués à la mission par la CNAF

Le Fonds d'action sociale (FNAS) de la CNAF connaît en conséquence une sous-exécution budgétaire importante. Selon la COG Etat-CNAF, il était censé augmenter de 7,5 % par an et passer de 4,91 Mds€ en 2013 à 6,68 Mds€ en 2017, soit une hausse de 36 %.

Il atteint péniblement 5,4 Mds€ en 2016, ce qui représentera –entre la prévision et la réalisation– un différentiel de l'ordre d'1 Md€ en 2017. Même si le budget du FNAS a fait l'objet d'un rebasage à la lumière de la sous-exécution constatée en 2013, l'écart reste très conséquent. Cette sous consommation s'explique notamment en raison des dépenses de petite enfance, qui représentent 57 % des charges du FNAS en 2016.

Tableau 7 : Dépenses du FNAS (en Millions €)

	2013	2014	2015	2016	2017
Prévu par la COG	4 919	5 343	5 848	6 247	6 673
Rebasé		5 078	5 554	5 932	6 336
Réalisé	4 675	4 886	5 249	5 408	
Ecart réalisé-prévu	244	457	599	839	
Ecart réalisé-rebasé		192	305	524	

Source : d'après chiffres CNAF et rapports CCSS 2015 et 2016

Les objectifs sur les autres modes d'accueil n'ont pas été tenus, la préscolarisation étant très éloignée des 75 000 places annoncées, tandis que les assistants maternels n'ont pas fourni les 100 000 solutions d'accueil annoncées. La mission n'a pas pu disposer de données suffisamment récentes sur ce point précis, mais note que la capacité théorique d'accueil des assistants maternels a peu augmenté entre 2013 et 2014, passant de 800 700 places à 803 300 places et que le nombre d'enfants gardés a diminué entre 2013 et 2015 (-1 700 enfants gardés en 2013, -6 500 en 2014 et -7 500 en 2015)¹⁹.

1.3.2 Les évolutions récentes de l'offre de l'accueil du jeune enfant montrent un certain essoufflement des modèles traditionnels

L'évolution positive constatée en matière de solutions d'accueil a été portée dans une période récente à la fois par l'augmentation du nombre de places auprès des assistants maternels et par l'effort de création de places dans les EAJE. Or, ces deux sources de création de places connaissent toutes deux des difficultés.

¹⁹ PQE famille 2017

L'accueil du jeune enfant par des assistants maternels semble avoir atteint un plafond qu'il sera désormais difficile de dépasser. En 2013, le nombre d'agrément délivrés (455 100) a reculé pour la première fois. Le nombre d'assistants maternels en exercice a diminué de manière parallèle. De même, on note depuis 2012 un recul du nombre de parents employeurs, du nombre de salariés et du volume horaire déclaré.

Les pouvoirs publics ont déjà cherché à accroître l'offre d'accueil chez les assistants maternels, en augmentant de 3 à 4 le nombre d'enfants que peut garder simultanément un assistant maternel et en faisant passer l'agrément initial minimal par la PMI de 1 à 2 enfants²⁰.

L'implantation des assistants maternels apparaît aujourd'hui inadaptée aux besoins, aux demandes et aux caractéristiques de la population bénéficiaire. C'est particulièrement vrai en milieu urbain : plusieurs des interlocuteurs de la mission ont indiqué que les assistants maternels résidant et travaillant dans un quartier difficile se retrouvaient au chômage, parce qu'elles se situent à l'écart des trajets de circulation et/ou parce que les parents employeurs ne souhaitent pas forcément s'y rendre.

Les assistants maternels constituent également une population vieillissante. D'après le rapport d'analyse *Métiers 2020* de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), plus de 125 000 assistants maternels, soit plus d'un tiers de ceux qui sont actuellement en exercice, devraient partir en retraite entre 2012 et 2020.

Ces raisons –ainsi que les attentes des familles privilégiant un accueil collectif ou s'apparentant à un accueil collectif- expliquent le développement de structures intermédiaires, comme les maisons d'assistantes maternelles (MAM). Une MAM regroupe 2, 3 ou 4 assistants maternels afin de mutualiser le local d'accueil qui peut ainsi accueillir jusqu'à 16 enfants (4 par assistant maternel). Cette solution permet aux assistants maternels qui le souhaitent de ne plus travailler chez eux, de pouvoir partager avec leurs collègues et de bénéficier d'une plus grande souplesse de présence sur les horaires notamment en début et fin de journée²¹.

Le dispositif repose sur un accueil strictement individuel, puisque les parents signent un contrat avec un seul assistant maternel. Mais, dans les faits, et la mission a pu le constater, une MAM ressemble à s'y méprendre à un EAJE de petite taille.

²⁰ La loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels a modifié en ce sens l'article L 421-4 du code de l'action sociale et des familles.

²¹ Le fait de confier l'enfant gardé à un autre assistant maternel est pour autant précisément encadré et doit faire l'objet d'une délégation.

Encadré 6 : Les maisons d'assistants maternels

La création des MAM a connu plusieurs étapes.

Née dans le département de la Mayenne, cette initiative de regroupement d'assistants maternels dans des « maisons » se heurtait à la rédaction de l'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles, qui précise que l'assistant maternel exerce à domicile.

Une expérimentation a pu être lancée en 2005, pour une durée de quatre ans, à la demande de M. Jean Arthuis, alors président du conseil général et sénateur de la Mayenne, sur décision du ministre délégué à la sécurité sociale et à la famille.

L'article 108 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009 a étendu cette possibilité à l'ensemble du territoire, tout en la conditionnant à la signature par l'assistant maternel d'une convention avec le président du conseil général et la caisse d'allocations familiales. Cette obligation de conventionnement, qui répondait à une demande exprimée notamment par la Cnaf, est apparue comme excessivement contraignante. C'est pourquoi la loi du 9 juin 2010, issue d'une proposition de loi de M. Arthuis, a fixé le cadre actuel et l'a abrogé en conséquence.

L'exercice en MAM est une forme particulière de l'exercice de la profession d'assistant maternel. Par conséquent, l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires et des stipulations conventionnelles relatives aux assistants maternels exerçant à domicile ainsi qu'aux particuliers qui les emploient demeurent applicables.

Il en va ainsi des règles de droit du travail comme des règles relatives à la rémunération ou au régime d'imposition. De même, les particuliers employeurs d'un assistant maternel exerçant en MAM bénéficient du CMG et du crédit d'impôt pour frais de garde dans les mêmes conditions que ceux qui emploient un assistant maternel exerçant à son domicile.

Comme pour l'exercice à domicile, les assistants maternels exerçant en MAM doivent être agréés par le président du conseil départemental. Les personnes déjà agréées pour l'exercice à domicile doivent demander la modification de leur agrément.

Le référentiel fixant les critères d'agrément des assistants maternels par le président du conseil départemental vaut tant pour les demandes relatives à l'exercice à domicile que pour l'exercice en MAM. Le décret du 15 mars 2012 a toutefois complété ce référentiel afin de prendre en compte la capacité à travailler en équipe et à exercer son activité dans le cadre de la délégation d'accueil et la compatibilité de l'exercice en MAM et à domicile en cas de cumul. Par ailleurs, il est précisé dans ce référentiel que le local doit respecter les règles relatives aux établissements recevant du public classés dans le type R de la quatrième catégorie ou dans la cinquième catégorie selon la situation du local et le nombre de niveaux.

Source : d'après Rapport d'information n° 667 (2015-2016) de Mmes Caroline CAYEUX et Michelle MEUNIER, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, déposé le 8 juin 2016.

S'agissant des EAJE, les contraintes financières des collectivités territoriales les font hésiter à s'engager dans le financement du fonctionnement des structures d'accueil du jeune enfant.

Les EAJE restent par ailleurs soumis, malgré quelques modifications apportées par le décret du 7 juin 2010, à un régime strict sur l'encadrement des jeunes enfants. Ce décret, qui a prévu un assouplissement des normes applicables, a été largement contesté par les professionnels de la petite enfance lors de sa mise en œuvre. Certaines structures feraient d'ailleurs le choix de continuer à appliquer les anciennes normes²².

²² Notamment la règle dite des 50 %, cf. encadré n°6.

Encadré 7 : Le décret n°2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements de services d'accueil des enfants de moins de six ans dit « décret Morano »

<p>Dans les structures multi-accueils de 20 places et plus</p> <p><u>Taux d'encadrement.</u> Dans les crèches et haltes-garderies, le taux d'encadrement reste inchangé, avec un adulte pour cinq enfants qui ne marchent pas, et un adulte pour huit enfants qui marchent. Cependant, dans les établissements et services de plus de soixante places, le directeur adjoint peut désormais être pris en compte dans le calcul de l'effectif encadrant directement les enfants, dans la limite d'un quart de son temps de travail (art. 20).</p> <p><u>Qualification de l'équipe.</u> Les puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants (EJE), auxiliaires de puériculture, infirmiers et psychomotriciens, qui devaient auparavant constituer 50 % des effectifs, pourront désormais n'en constituer que 40 % (art. 19).</p> <p><u>Enfants en surnombre.</u> De plus, le nouveau décret prévoit la possibilité d'accueillir des enfants « en surnombre certains jours de la semaine », jusqu'à 20 % de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité supérieure ou égale à quarante et une places (art. 9).</p> <p>Dans les micro crèches</p> <p><u>Qualification de l'équipe.</u> Dans les micro crèches, les 40 % de professionnels diplômés (puéricultrices, EJE, auxiliaires...) « peuvent être remplacés » par des personnes qui justifient d'une certification au moins de niveau V attestant de compétences dans le champ de l'accueil des jeunes enfants (CAP petite enfance notamment) et de deux années d'expérience professionnelle, ou d'une expérience professionnelle de trois ans comme assistant maternel agréé (art. 19).</p> <p><u>Direction.</u> Les micro crèches « sont dispensées de l'obligation de désigner un directeur » (art. 14). Le gestionnaire de l'établissement est tenu de désigner une personne physique, dénommée référent technique, pouvant être distincte des personnes chargées de l'encadrement des enfants accueillis. Si cette personne n'est ni médecin, ni puéricultrice, ni EJE, le gestionnaire s'assure du concours régulier d'une personne répondant à l'une de ces qualifications.</p>
--

Source : mission

La tendance actuelle, pour les collectivités locales, est ainsi de favoriser l'installation de micro crèches et de recourir à des crèches privées, à la fois par l'intermédiaire de délégations de services publics, de crèches d'entreprise ou de l'installation de micro crèches PAJE.

Le développement très dynamique des micro-crèches est un des constats majeurs de la période récente. Il s'explique en raison de normes moins strictes sur l'accueil du jeune enfant.

Mais le succès des « micro crèches PAJE » s'explique aussi par son mode de financement²³ : il repose sur le financement par les familles, qui bénéficient du complément mode de garde de la PAJE et permettent donc une absence de financement par les collectivités locales.

Le nombre de places en micro crèches PAJE connaît ainsi un essor très prononcé, en passant de 1 424 en 2010 à 14 830 en 2016²⁴. Même si cette offre demeure marginale par rapport au volume global de places (4 % de l'offre d'accueil collectif en 2016), elle représente sur la dernière COG (2013-2016) un quart des places créées²⁵.

²³ Les modèles de financement sont précisés en partie 2.1

²⁴ Source : CNAF, direction des politiques familiales et sociales, mars 2017 « évolution des dépenses du FNAS ».

²⁵ Source : CNAF, direction des politiques familiales et sociales, mars 2017 « évolution des dépenses du FNAS ».

Les crèches gérées par des entreprises privées se développent également fortement grâce à un modèle économique qui repose sur le co-financement par l'employeur d'un des parents et l'absence de co-financement par les collectivités territoriales. La création du crédit d'impôt famille en 2004²⁶ encourage les entreprises à proposer une offre d'accueil à leurs salariés, que ce soit en aménageant sur site un espace d'accueil confié à un gestionnaire, ou bien en réservant des berceaux dans des crèches existantes situées à proximité du lieu de travail.

Le marché des EAJE marchands atteindrait ainsi 958 M€ de chiffre d'affaires en 2015, soit près du double de ce qu'il était en 2009 (508M€) (*source : DGFIP*²⁷). Cette forte progression a été très marquée à compter de la création du CIF²⁸ en 2004, puis de celle des micro crèches PAJE en 2010. Le chiffre d'affaire des entreprises de crèche repose sur trois activités : **la délégation de service public** (qui représenterait 33 % des 30 000 places gérées par des opérateurs privés²⁹), **la micro crèche PAJE**, et **la crèche d'entreprise** (EAJE traditionnel dont les places sont réservées par des employeurs, qui représenteraient 67 % des places gérées par des entreprises privées).

Aux dires des deux principaux acteurs du secteur rencontrés par la mission³⁰, le mode d'intervention privilégié à l'avenir serait la mise à disposition des employeurs d'un réseau de structures dans lesquelles ils peuvent réserver des berceaux, au plus près du domicile de leurs salariés. Les entreprises de crèches ont ainsi développé des plateformes de réservation (par exemple, *1 001 crèches*) qui permettent aux familles comme aux employeurs de réserver une place auprès de l'une des structures du réseau de partenaires.

Le développement de micro crèches PAJE avec employeur réservataire -qui représentent 100 des 300 EAJE du réseau LPCR et 30 des 300 du réseau Babilou-, pourrait s'essouffler compte tenu des doutes de certains opérateurs sur un risque de requalification par l'URSSAF de l'avantage octroyé par l'employeur en cas de tarification différenciée (*cf. partie 2.2*) d'une part, et des contraintes introduites sur la tarification d'autre part³¹. Si les DSP représentent 33% des 30 000 places gérées par les opérateurs privés, la forte pression qu'exerceraient les collectivités territoriales lors du renouvellement des contrats rendrait ce mode d'intervention moins intéressant financièrement.

Certains nouveaux modes d'intervention (MAM et micro crèches) suscitent parfois des questionnements relatifs à la divergence entre les normes qui leur sont appliquées, qui sont aussi différentes de celles imposées aux EAJE. La mission n'a pas étudié la pertinence de ces normes mais s'interroge sur l'intérêt d'exigences différenciées.

²⁶ Article 98 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

²⁷ Montant du chiffre d'affaires consolidé des entreprises de crèches obtenu à partir des liasses fiscales sur le périmètre des entreprises adhérentes à la FEEC (plus *People and Baby*), identifiées à partir de leur numéro SIREN. Cette estimation constitue donc un minorant du chiffre d'affaires du secteur dans la mesure où certains groupes logent une partie de leur activité sous un code NAF qui ne correspond pas à l'activité retenue ici (8891A).

²⁸ Le crédit d'impôt famille permet depuis 2004 aux entreprises qui gèrent ou réservent des places d'EAJE de bénéficier d'un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés (ou l'impôt sur le revenu des entreprises individuelles) s'élevant à 50% des dépenses éligibles (dans la limite d'un plafond de 500 000€) – *cf. partie 2.1.4.1*

²⁹ Source : *Les Echos. Etude sur le secteur des crèches privées. 2015.*

³⁰ Babilou et Les Petits Chaperons Rouges (LPCR), qui représentent à eux seuls 50% du chiffre d'affaires des entreprises gestionnaires de crèches.

³¹ Plafonnement de la tarification horaire pour maintenir l'éligibilité des familles au CMG ; exigence de la CNAF que la micro crèche ait un barème modulé en fonction des revenus des familles pour être éligible au PPICC.

Tableau 8 : Différences de normes entre différents modes d'accueil des jeunes enfants

Type d'établissement	Normes d'encadrement des enfants
EAJE « classique »	<p>Qualification : 40 % de personnel qualifié (puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants (EJE), auxiliaires de puériculture, infirmiers et psychomotriciens) et désignation d'un directeur</p> <p>Taux d'encadrement : 1 adulte pour 5 enfants qui ne marchent pas ; 8 enfants qui marchent</p>
Micro-crèche	<p>10 enfants maximum</p> <p>Qualification : 40 % de professionnels diplômés « peuvent être remplacés » par des personnes qui justifient d'une certification au moins de niveau V attestant de compétences dans le champ de l'accueil des jeunes enfants (CAP petite enfance notamment) et de deux années d'expérience professionnelle, ou d'une expérience professionnelle de trois ans comme assistant maternel agréé ; dispense de désignation d'un directeur</p> <p>Taux d'encadrement : 1 adulte pour 5 enfants qui ne marchent pas ; 8 enfants qui marchent</p>
Maison d'assistants maternels	<p>Qualification : assistant maternel (120 heures de formation) ; pas de directeur ou de référent</p> <p>Taux d'encadrement : 4 enfants par assistant maternel maximum, soit 16 enfants par MAM</p>

Source : mission

1.3.3 Des objectifs qualitatifs prennent le relais

Les objectifs quantitatifs sont de plus en plus complétés par des objectifs qualitatifs. La critique traditionnelle adressée aux EAJE est d'accueillir des enfants de parents biactifs disposant de revenus supérieurs à la moyenne. La politique de mixité d'accueil des publics dans les EAJE est ainsi une préoccupation constante et partagée, comme a pu le constater la mission lors de ses déplacements.

Encadré 8 : Les obligations successives d'accueillir de jeunes enfants de parents en difficulté au sein des EAJE

La politique d'accueil de la petite enfance défend depuis près d'une quinzaine d'années un meilleur accès aux structures de garde pour les familles « qui se heurtent à des difficultés socio-économiques, et notamment les familles monoparentales ».

L'article 14 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de juillet 1998 prévoyait : « *Les modalités de fonctionnement des équipements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources* ».

La loi de mars 2006 relative au « retour à l'emploi et aux droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux » prévoyait que ces personnes puissent bénéficier de places réservées dans des Eaje pour leurs enfants non scolarisés de moins de six ans. Le projet d'établissement et le règlement intérieur des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans devaient en prévoir les modalités ainsi que les conditions dans lesquelles des places d'accueil pouvaient être mobilisées afin de permettre à ces parents d'accomplir les démarches nécessaires à une recherche active d'emploi.

Le décret n°2006-1753 du 23 décembre 2006 fixe l'engagement minimal à un enfant accueilli par tranche de vingt places dans l'établissement. Afin de garantir la continuité des prises en charge, le décret dispose que les enfants concernés continuent à être comptabilisés au titre de cet engagement même après que leurs parents ont cessé d'être bénéficiaires d'un minimum social. Le décret précise également que la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants examinera chaque année un bilan de la mise en œuvre de la nouvelle obligation et élaborera un diagnostic territorialisé des besoins des familles rencontrant des difficultés d'accès à un mode d'accueil pour leurs jeunes enfants.

En application de l'article L 214-7 de la loi de décembre 2008 instaurant le RSA, l'article D214-7 du Code de l'action sociale et des familles instaure une priorité d'accès en établissement d'accueil du jeune enfant pour les enfants de parents en insertion sociale ou professionnelle (et non plus aux seuls bénéficiaires du RMI et de l'API). Une place par tranche de 20 places doit leur être réservée. De même qu'avant 2008, le gestionnaire de l'EAJE peut également s'acquitter de cette obligation de manière globale sur l'ensemble des équipements et service dont il assure la gestion, ou en créant, gérant ou finançant un service de garde au domicile parental agréé, ou encore en passant convention à cette fin avec des assistants maternels. La difficulté pour un certain nombre d'EAJE est de concilier le respect de normes en termes de quotas à respecter avec un taux d'occupation répondant aux objectifs de gestion des financeurs et des CAF en particulier. Cette difficulté est importante pour les établissements de petite taille, les plus grands pouvant le plus souvent avoir recours aux sureffectifs autorisés par la PMI.

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013 prévoit que la COG de la CNAF 2013-2017 devra comprendre un objectif d'accueil en structure collective des enfants vivant sous le seuil de pauvreté. A terme, la part de ces enfants dans ces structures devra au moins correspondre à la proportion qu'ils représentent parmi les enfants du même âge sur le territoire concerné, avec dans tous les cas un minimum de 10%.

La COG État -CNAF 2013-2017 reprend cet objectif dit des 10 %.

Source : D'après la note du Haut conseil de la famille de janvier 2013.

S'agissant de la préscolarisation, devant les chiffres plutôt décevants constatés dès 2012-2013, cette politique a été relancée de manière très volontariste par le Gouvernement.

Plutôt que cibler une augmentation uniforme, l'objectif est désormais de se concentrer sur les zones défavorisées, avec un taux de scolarisation de 30 % des enfants de moins de 3 ans dans les 1 089 réseaux d'éducation prioritaire (REP). Ce taux de scolarisation découle des objectifs définis par la loi d'orientation et de programmation pour la Refondation de l'école de 2013. Cet objectif de scolarisation a été porté à 50 % des enfants de moins de trois ans scolarisés en REP+ (réseaux d'éducation prioritaire renforcés) lors du comité interministériel « égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015.

Encadré 9 : Les directives de la DGESCO aux DASEN sur la préscolarisation

Le directeur académique des services de l'éducation nationale communique au directeur de la CAF du département concerné, sur la base de la carte scolaire arrêtée, les places disponibles pour la scolarisation des jeunes enfants à la prochaine rentrée dans les secteurs prioritairement visés.

Il transmet à la CAF du département :

- la liste des écoles des secteurs prioritaires dans lesquelles il est prévu d'accueillir plus d'enfants de 2 ans
- pour chaque école, l'estimation du nombre de places disponibles pour des élèves de moins de 3 ans et les modalités proposées (dispositifs passerelle, classe dédiée ou en classe multiniveaux)
- le cas échéant, le nom du quartier prioritaire de la Politique de la ville (QPV) dans lequel est implantée l'école.

Source : Lettres de la DGESCO aux DASEN du 4 avril 2016 et du 4 mars 2017

Le taux de scolarisation à 2 ans, qui avait fortement baissé jusqu'en 2012³², se stabilise sur la période 2013-2016 (à 12 %), notamment dans les zones d'éducation prioritaire. Le taux y atteint 20,8 % en 2016 (20,2% en 2013).

770,25 ETPT supplémentaires ont été consacrés à la préscolarisation en zone d'éducation prioritaire entre 2013 et 2016 (pour un total de 1 274 ETPT à la rentrée 2016), qui correspondent à autant de classes supplémentaires ouvertes pour la préscolarisation.

Les moins de 3 ans sont largement accueillis dans les places disponibles de petite section, dans une classe multi-niveaux. Sur les 12 500 classes du secteur public accueillant des élèves de deux ans, seules 1 000 (soit 8 %) sont des classes spécifiques aux deux ans.

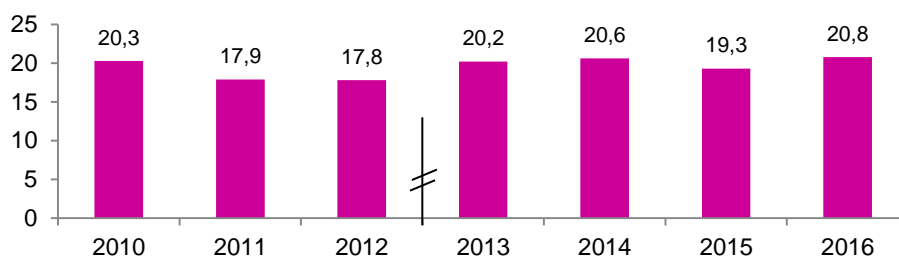
Une analyse des places vacantes théoriques laisse penser que ces capacités demeurent insuffisantes en zone urbaine, en éducation prioritaire comme hors éducation prioritaire³³.

³² De 35 % au début des années 2000, le taux de scolarisation des enfants de deux ans s'est depuis stabilisé et oscille autour de 12 % depuis 2012. Source : Ministère de l'Éducation nationale, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, « Repères statistiques sur la préscolarisation à deux ans ».

³³ « Les places vacantes théoriques sont inégalement réparties selon la localisation de l'école. Elles sont nombreuses dans les zones rurales, même en fin d'année scolaire. Dans les zones urbaines hors EP, la rentrée différée permet de combler les places vacantes dans les classes spécifiques de deux ans et dans les classes multi-niveaux. En juin, ces classes sont remplies. Les classes n'accueillant que des élèves de trois ans sont remplies dès la rentrée scolaire. Enfin, dans les écoles en EP, les classes spécifiques des deux ans sont remplies dès la rentrée. En revanche, il y a des places vacantes théoriques dans les classes uniques de trois ans et dans les classes multi-niveaux, même en fin d'année scolaire. » source : Ministère de l'Éducation nationale, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Note d'information n° 19, juin 2016.

Plus de 25 000 places supplémentaires ont ainsi été offertes depuis 2012 dans les écoles maternelles pour accueillir ces très jeunes élèves, essentiellement dans l'ensemble des réseaux de l'éducation prioritaire, avec une organisation des activités et des rythmes spécifiques, et un projet d'école particulier.

Graphique 7 : Évolution du taux de scolarisation en éducation prioritaire depuis 2010



Source : MENESR-DEPP, Constat + Démographie des 2 ans - Champ : France métropolitaine + DOM (y compris Mayotte depuis 2013), écoles relevant de l'éducation prioritaire.

NB : l'évolution de ce taux est impactée par les changements de périmètre de l'éducation prioritaire.

Dans les REP, 19,6 % des enfants de deux ans sont scolarisés à la rentrée 2016. Dans les REP+, ils sont 22,8 %.

Treize académies atteignent l'objectif d'un taux de scolarisation à 30 % en REP, contre 9 un an plus tôt.

Entre les rentrées 2015 et 2016, vingt-deux académies voient leur taux de scolarisation à deux ans en éducation prioritaire augmenter. Avec un taux de 6,4 %, l'académie de Paris présente le taux métropolitain de scolarisation à deux ans en éducation prioritaire le plus faible, malgré une progression de 2,4 points. Trois autres académies ne dépassent pas les 10 % d'enfants scolarisés en REP.

En REP+, l'objectif d'un taux de scolarisation à 50 % n'est atteint que par les académies de Rennes et Dijon (avec respectivement des taux de scolarisation de 83,4 % et 58,5 %). Le taux de l'académie de Besançon est très proche de l'objectif.

De manière globale, le taux est à peine stabilisé, s'élevant à 11,7 %. On constate une remontée de près de 3 000 élèves de 2 ans en un an. Mais il faut tout de suite préciser que ce résultat positif doit être nuancé : on constate en effet dans le même temps près de 30 000 élèves en moins dans les maternelles, en raison de la légère baisse de la natalité observée depuis 2013.

L'engagement des DASEN dans la mise en œuvre des directives ministérielles apparaît inégal : l'administration centrale n'aurait recueilli le retour que de 37 départements sur la mise en œuvre de ses orientations. Dans les départements visités par la mission, certains ont précisé clairement que la préscolarisation n'était pas leur priorité. **La mission estime qu'il convient en priorité de veiller à augmenter le taux de préscolarisation dans les zones prioritaires, ce qui correspond aux orientations récentes du Ministère de l'Education nationale.**

1.4 L'offre d'accueil répond de manière probablement imparfaite à la demande

Il est particulièrement difficile de répondre à la question de l'adéquation entre l'offre d'accueil du jeune enfant et la demande, notamment parce que cette question se scinde elle-même en deux sous questions :

- les besoins (quantitatifs) en solutions d'accueil sont-ils satisfaits ?
- l'offre d'accueil (existante) répond-elle à la demande exprimée par les parents ?

1.4.1 L'évaluation des besoins quantitatifs est délicate

La question des besoins globaux a pour l'instant davantage été tranchée par le débat politique que par une analyse scientifique. Le rapport de 2008 de Mme Michèle Tabarot indiquait qu'il manquait entre 200 000 et 400 000 places³⁴. Plus récemment, en février 2013, le Haut conseil de la famille affirmait qu'il manquait 350 000 places, même s'il reconnaissait que les besoins sont « *difficiles à évaluer avec certitude* ».

La question de couvrir les besoins quantitatifs reste probablement encore posée, à la fois en raison des effets de la PreParE et de la difficulté à ré augmenter les effectifs préscolarisés.

La PreParE vient progressivement remplacer le complément de libre choix d'activité (CLCA) pour les enfants nés ou adoptés avant le 1er janvier 2015. Les parents de deux enfants ou plus peuvent chacun bénéficier d'un congé de 2 ans, c'est donc à partir du 1er janvier 2017, au moment où le congé de 2 ans d'un des parents prendra fin et que le 2ème prendra ou pas le relais, que ses effets vont se faire sentir de manière croissante. Fin 2015, on constatait que cette prestation restait massivement choisie par les mères, à 96 %. D'ores et déjà, en raison des restrictions d'accès, le nombre de familles ayant pris un congé parental est en baisse depuis 2014 (-7,6 % en 2015).

On peut espérer que les travaux menés avec l'enquête FILOUE de la CNAF, mettant en place une base statistique sur les enfants fréquentant les EAJE, ainsi que les analyses liées à l'exploitation des schémas départementaux des services aux familles permettront d'améliorer la connaissance fine de l'offre d'accueil par rapport aux caractéristiques précises des publics accueillis dans les établissements.

1.4.2 La satisfaction des besoins ne coïncide que partiellement avec les préférences des familles

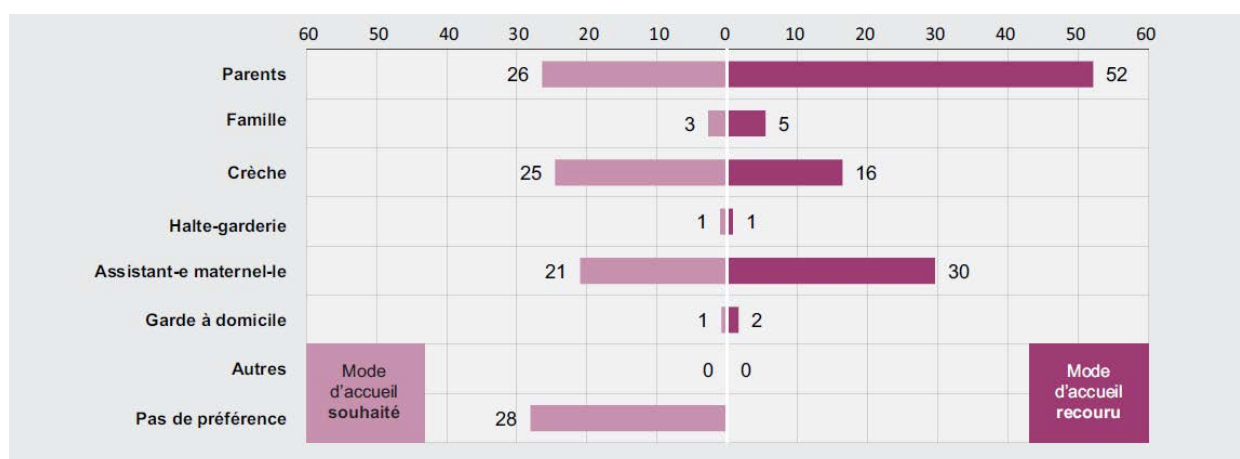
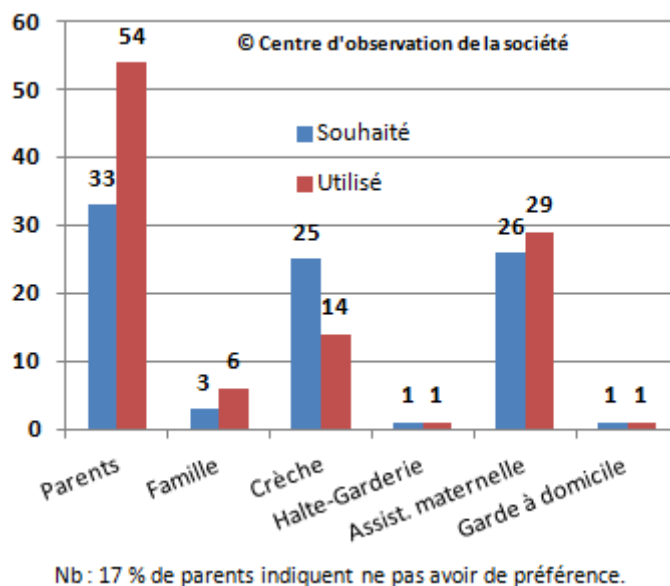
S'agissant de l'adéquation entre l'offre et la demande, les études sur le choix des modes de garde montrent une préférence de départ plutôt marquée en faveur des structures collectives. On peut retracer plusieurs facteurs d'explication :

- des facteurs psychologiques, les structures collectives étant considérées par les parents comme plus « sûres » par rapport à un assistant maternel qui est seul avec l'enfant;
- des facteurs éducatifs, les parents estimant que les structures collectives vont permettre d'assurer un meilleur éveil et d'habituer l'enfant à la socialisation, alors même qu'il faudra bien rejoindre, dès 3 ans, l'école maternelle ;

³⁴ Rapport au Premier ministre sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, p.

- des facteurs financiers : la crèche reste le mode de garde le moins onéreux, particulièrement pour des parents peu à même d'avancer des sommes conséquentes ou de prendre la responsabilité d'employeurs.

Graphique 8 : Mode d'accueil souhaité et mode utilisé (en %)



Source : Baromètres petite enfance, sept 2013 et sept 2015, CNAF

Le mode de garde parental reste nettement plus utilisé que souhaité, ce qui légitime le renforcement des capacités d'accueil formel.

Si l'on considère les résultats des baromètres d'opinion (cf graphiques *supra*), 26 % des parents qui doivent garder eux-mêmes leurs enfants auraient souhaité avoir accès à une solution d'accueil, ce qui exigerait en théorie de faire passer le taux de couverture à 74 places pour 100 enfants, soit créer 432 000 solutions d'accueil supplémentaires³⁵. Toutefois, estimer le nombre de solutions d'accueil formelles manquantes exigerait de pouvoir identifier le nombre d'heures de recours pour chaque enfant ainsi que le nombre d'enfants gardés par les parents qui n'ont pas pu avoir accès à un mode de garde formel. Or, on constate que les parents ont tendance à préférer garder leurs enfants

³⁵ Soit l'écart entre 74% de solutions d'accueil formel pour 2,4 M d'enfants de moins de trois ans et 56% de solutions d'accueil formel sur la même cohorte (1 776 000 solutions d'accueil – 1 344 000 solutions d'accueil).

à partir du 2e ou du 3e enfant : 94 % des familles allocataires d'un complément d'activité (qui arrêtent ou réduisent leur activité professionnelle pour garder leurs enfants) comptent plus de deux enfants (57 % ont deux enfants et 36 % 3 enfants et plus)³⁶. Inversement, on peut donc penser que les familles qui privilégient le recours à un mode de garde formel sont principalement des familles avec 1 seul enfant, ce qui minorerait le nombre de solutions d'accueil formel à créer.

Au-delà du nombre de solutions d'accueil formel, se pose la question du type de mode de garde privilégié. Ainsi, tous les parents qui auraient préféré un accueil en crèche n'obtiennent pas satisfaction : alors que 84 % des familles ayant exprimé une préférence pour l'assistant(e) maternel(le) y ont effectivement eu recours, seulement une famille sur deux ayant souhaité que son enfant soit accueilli en EAJE a obtenu une place³⁷. Toutefois, **la préférence des parents pour un mode de garde dépend fortement de l'âge de l'enfant** : entre 0 et 6 mois, 76 % des parents préféreraient garder eux-mêmes leur enfant, ils ne sont plus que 40 % entre 6 et 12 mois, 19 % entre 12 et 24 mois et 17 % entre 24 et 36 mois. La préférence pour l'accueil en crèche n'apparaît qu'à partir de 12 mois (48 % des parents interrogés, contre 28 % considérant que l'assistant maternel est le mode de garde le plus approprié). Avant un an, la préférence des parents va aussi bien vers le recours à un assistant maternel (29 %) que vers l'accueil en crèche (27 %).

Cependant, la demande est et sera probablement encore plus complexe et plus multiple qu'il y a seulement vingt ans, en raison des nouvelles organisations du travail (réduction du temps de travail, temps partiel, télétravail) et des nouveaux types d'emplois (micro-entrepreneurs). Le modèle type de la famille faisant garder son enfant huit à dix heures par jour, cinq jours par semaine, est de moins en moins majoritaire. Les familles peuvent recourir à des modes de garde informels (parents, grands-parents) sur certaines demi-journées, voire utiliser des dispositifs mixtes (par exemple, 3 journées dans un EAJE + mode informel), qui apparaissent plus souples que les « contrats d'heures » proposés dans les EAJE classiques, même si ces contrats sont facilement révisables.

On ne connaît aujourd'hui pas précisément les préférences des familles et surtout la part des familles n'obtenant pas de mode de garde formel après une demande expresse.

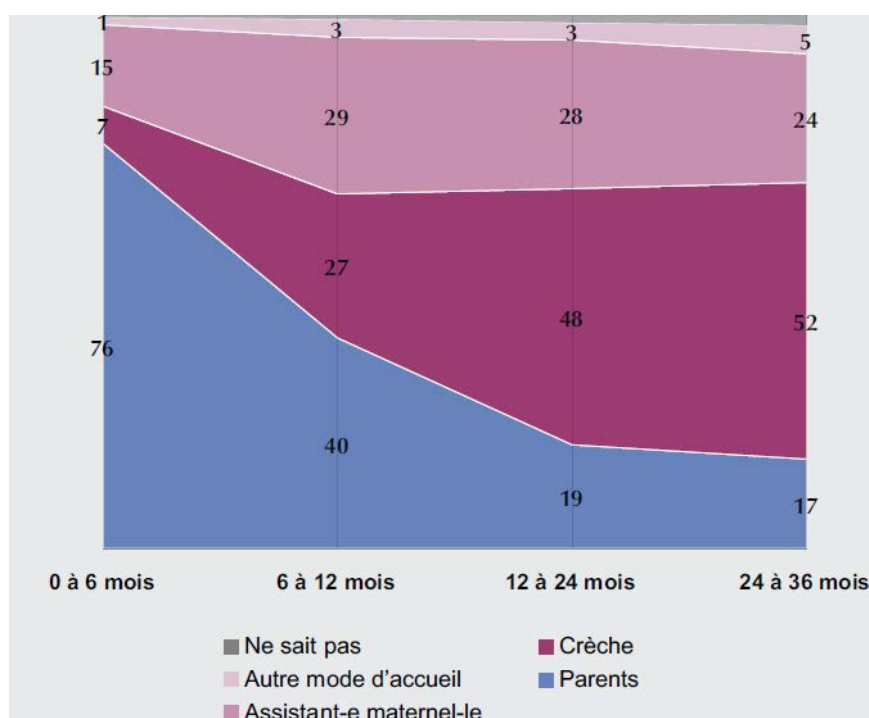
De plus, l'adéquation entre offre et besoins d'accueil peut aussi s'appréhender à travers la satisfaction des familles quant à la solution d'accueil qu'elles utilisent (que cette solution soit ou non celle qu'elles recherchaient préalablement). À cet égard, 93 % **des familles se déclarent satisfaites du mode d'accueil utilisé actuellement** et 84 % tout à fait satisfaites.

La question de la mise en relation entre l'offre et la demande est également posée. La refonte prévue du site mon enfant.fr pourrait être de nature à l'améliorer. Depuis sa création en 2009, l'offre du site s'est régulièrement enrichie. Mon-enfant.fr concilie aujourd'hui de l'information de référence nationale, des informations territoriales contextualisées et des services en ligne.

³⁶ ONPE, baromètre 2015. 26 % des enfants de moins de trois représenterait 624 000 solutions d'accueil supplémentaires.

³⁷ CNAF, baromètre de l'accueil du jeune enfant. 2015.

Graphique 9 : Mode d'accueil le plus adapté à l'enfant selon son âge (réponse des parents)



Source : CNAF, baromètre de l'accueil du jeune enfant, 2015.

Encadré 10 : La refonte du site mon-enfant.fr

Aujourd'hui, le site Mon-enfant.fr propose une offre de service conséquente sur le champ de la petite enfance. Il constitue encore le seul site national référençant la quasi-totalité de l'offre d'accueil collective, les relais assistants maternels (Ram), les lieux d'accueil enfants-parents (Laep) et les accueils de loisirs financés par la branche Famille et près de 70 % des assistants maternels en activité. La recherche géolocalisée et les outils de simulation permettant d'estimer le coût en crèche ou le droit PAJE sont les points forts du site et constituent les fonctionnalités les plus utilisées.

La refonte prévue tout au long de l'année 2017 a notamment pour objectifs de faciliter l'accès aux droits et l'aide à la décision par une refonte des outils de simulation et d'améliorer l'exhaustivité et la fiabilité des données sur l'offre de mode d'accueil.

Les familles doivent disposer d'informations comparatives permettant d'éclairer leur prise de décision. Cette évolution améliorera notablement la plus-value du site car après la fonctionnalité « Je recherche », le « calcul du prix d'accueil » constitue la fonctionnalité du site la plus utilisée. Il est prévu de « fusionner » les simulateurs de coût en crèche et de droit PAJE en un seul outil. Ce nouveau simulateur restituera le reste à charge en fonction du mode d'accueil choisi, déduction faite du Cmg de la PAJE pour l'accueil chez un assistant maternel ou la garde à domicile. Il tiendra compte à terme de l'avantage fiscal.

Le référencement des services de garde à domicile offrira un référencement exhaustif des modes d'accueil. La création d'une base nationale de centralisation des agréments des assistants maternels viendra fiabiliser les informations sur le site. Le projet de création d'une base de données, gérée par Pajemploi, centralisant les

agréments des assistants maternels³⁸ permettra de faciliter à terme la récupération des données et fiabiliser leur diffusion (import national et non plus par CAF des coordonnées des assistants maternels souhaitant figurer sur mon-enfant.fr). Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une simplification et une sécurisation du processus de mise en ligne des données. Ces échanges d'informations seront déployés de façon progressive à partir du 1er trimestre 2017 en commençant par un nombre restreint de départements en vue d'une généralisation de ces échanges en fin d'année 2017.

Source : Note de la CNAF communiquée à la mission.

La mise en ligne des disponibilités d'accueil constitue un enjeu primordial pour la crédibilité du site. À ce jour, près de 20 % des assistants maternels (soit près de 20 000) sont titulaires d'une habilitation. Près de 60 % d'entre eux renseignent leurs disponibilités. Même si des évolutions notables sont constatées, les disponibilités d'accueil ne sont encore pas suffisamment renseignées, alors même que les parents sont très en attente de ce type d'information. Afin de faciliter la montée en charge de ces informations, une simplification de la procédure d'habilitation est envisagée.

1.4.3 Un objectif chiffré de création de places n'est pas opportun même s'il faut poursuivre la dynamique d'augmentation du nombre de solutions d'accueil.

Il ne semble pas possible de déterminer quels sont les besoins de places d'accueil des moins de 3 ans. En conséquence, il ne semble pas opportun de fixer un objectif quantitatif national de création de places, et ce d'autant moins qu'aucun acteur ne dispose d'une compétence obligatoire en la matière. En revanche, il semble nécessaire de poursuivre la dynamique de création de solutions d'accueil non seulement parce qu'il semble que les parents gardent eux-mêmes leurs enfants plus souvent qu'ils ne le souhaitent mais également parce que la réforme de la PrePare et une éventuelle augmentation du taux d'emploi augmenteront le besoin de garde. Ainsi, il est souhaitable de fixer, à l'échelon de chaque département, un objectif d'amélioration du taux de couverture qui pourrait être partagé entre les différents acteurs autour des schémas départementaux des services aux familles (SDSF)³⁹.

Même s'il faut continuer à suivre le nombre de solutions d'accueil créées, il s'agit avant tout de disposer des outils – notamment financiers – nécessaires à la création de solutions d'accueil supplémentaires.

En parallèle, des objectifs qualitatifs méritent absolument d'enrichir l'objectif global d'amélioration des taux de couverture. Ces objectifs peuvent notamment concerner des publics ou des territoires spécifiques ou la qualité de l'offre proposée. Là aussi, les SDSF paraissent le vecteur le plus approprié.

³⁸ L'arrêté du 20 octobre 2016 fixe les modalités de transmission entre les départements, les organismes débiteurs des prestations familiales et le Centre national PAJEmploi des informations relatives aux assistants maternels. Ces échanges d'informations ont pour but d'assurer le service à bon droit du Cmg mais aussi de connaître plus précisément l'offre de garde individuelle sur le territoire. Ils visent également à améliorer la détection de fraude à l'exercice de la profession d'assistant maternel. L'arrêté prévoit une transmission mensuelle par chaque département d'informations identiques à destination du centre national PAJEmploi, de la caisse d'allocations familiales (CAF) et de la caisse de mutualité sociale agricole (MSA).

³⁹ Cf. infra notamment 3.2.2

1.4.4 L'investissement social dans la petite enfance est un concept émergent

L'idée de proposer des orientations qualitatives au développement de l'offre d'accueil de la petite enfance trouve un appui sur le concept d'investissement social. Tel que définis par la commission européenne, « *Les «investissements sociaux» consistent à investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société. Les domaines prioritaires sont l'éducation, des services de garde d'enfants de qualité, les soins de santé, la formation, l'aide à la recherche d'emploi et la réinsertion* »⁴⁰. Dans le domaine de l'accueil du jeune enfant, le concept d'investissement social amène à s'interroger sur les bénéfices que retirent, tout au long de leur vie, les personnes qui ont bénéficié d'une solution d'accueil permettant de développer leurs capacités et aptitudes à la fois cognitives ou de socialisation, et ainsi de limiter la reproduction des inégalités sociales.

Il semble ainsi que les enfants qui viennent des milieux sociaux les moins favorisés bénéficient particulièrement de l'accueil collectif et de la préscolarisation. Ainsi, naît l'idée qu'il est important de proposer une offre d'accueil collectif dans les territoires les plus fragiles⁴¹.

Pourtant, la question de la localisation des offres d'accueil du jeune enfant est complexe. Même si un territoire est dépourvu de structure collective, rien n'indique que l'installation d'une telle structure trouverait son public, en raison de freins culturels et financiers.

L'investissement social dans l'enfance, légitimant l'approche conjointe « petite enfance » et « soutien à la parentalité » menée dans le cadre des schémas départementaux des services aux familles, est un concept récent en France.

Encadré 11 : Des effets positifs pour les enfants issus de milieux défavorisés

Très peu d'études ont examiné en France les effets durables de l'accueil dans des programmes d'éducation et d'éveil sur le développement ultérieur, cognitif et non cognitif, des jeunes enfants. Il existe un corpus de données, principalement anglo-saxonnes, assez convergentes pour affirmer que la conduite d'une intervention précoce de qualité au cours de la petite enfance est susceptible de modifier en profondeur les perspectives d'intégration sociale et économique de leurs destinataires. Les dépenses publiques nécessaires pour pallier les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants sont généralement plus importantes que celles que requièrent les interventions à un âge précoce. Ces données montrent que les interventions n'ont qu'un impact très limité, voire aucun impact, pour les enfants issus des classes moyennes et supérieures. Néanmoins, ces interventions ont un réel impact pour les enfants issus de milieux défavorisés.

Intégrer une dimension de bien être et également éducative aurait trois impacts :

Développer des accueils de qualité, ce qui signifie selon les critères européens un environnement sûr et stimulant, un personnel bienveillant et encourageant, des possibilités d'interaction verbales et sociales intensives, et des expériences appropriées pour encourager le développement cognitif, physique, social et émotionnel des enfants.

Repenser la formation des professionnels par des qualifications davantage tournées vers les apprentissages éducatifs, un développement professionnel initial et continu et de favoriser les échanges entre parents et professionnels en charge de l'accueil. Le rapport de Mme Sylviane Giampino, remis en mai 2016 à Mme Laurence Rossignol, Ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, va dans ce sens.

⁴⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=1044>

⁴¹ Le séminaire du 31 mai 2016 « L'investissement social, quelle stratégie pour la France » cf. encadré n°10, cite notamment le projet Carolina Abecedarian mené en 1972 aux États-Unis.

Mieux articuler les liens avec l'Éducation nationale, avec notamment les dispositifs classe passerelle, pour aider à la transition maison/école pour des enfants n'ayant jamais été en accueil collectif.

Source : Séminaire « L'investissement social, quelle stratégie pour la France ? », organisé par la DGCS, la CNAF, France stratégie, le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques et la fondation des apprentis d'Auteuil, Compte-rendu de la séance Investir dans l'enfance, pour le développement des capacités et contre la reproduction des inégalités, 31 mai 2016, Lille: <http://investissement-social.org>

Le Gouvernement, en plaidant récemment pour une préscolarisation des enfants des familles défavorisées situées dans les zones prioritaires, a mis en avant des arguments d'investissement social : « En stimulant précocement les capacités linguistiques, physiques et intellectuelles des enfants, et en les initiant à la vie en commun, la scolarisation précoce constitue un levier important pour restaurer l'égalité des chances, et permet aux parents de concilier plus facilement vie professionnelle et vie familiale. L'école maternelle assure une prise en charge de l'enfant de deux ans qui tient compte, en continu, des rythmes et du développement propres à cette tranche d'âge. Les adultes qui accompagnent ces très jeunes enfants dans leurs apprentissages valorisent leurs premiers succès et dédramatisent les difficultés : c'est leur donner les moyens de vivre bien leur petite enfance en les encourageant à grandir, c'est-à-dire à conquérir de nouvelles compétences »⁴².

Aller plus loin et financer intégralement par les CAF des équipements dans des zones particulièrement défavorisées, pour s'abstraire des difficultés de financement que connaissent les collectivités locales et les opérateurs associatifs et privés, pourrait soulever, dans certains territoires, des questions de plusieurs ordres : celle de l'opportunité de créer une exception au principe d'une politique partenariale et d'un financement partagé, celle des conditions requises pour parvenir à cibler les familles les plus susceptibles de bénéficier d'un tel accueil.

1.4.5 La nécessité de partager les informations entre les différents acteurs s'impose de manière progressive

La connaissance des différentes données, à l'échelle d'un territoire, est éclatée entre différents acteurs : CAF, conseil départemental, communes et intercommunalités, services de l'Éducation nationale. Ce constat explique la volonté du législateur, depuis plus de 15 ans, de veiller à mettre en place des schémas en matière d'action sociale, la dernière évolution en date étant celle des schémas départementaux des services aux familles créés en 2014⁴³.

Encadré 12 : L'accueil du jeune enfant en Allemagne

Au terme de cette vue d'ensemble sur l'offre d'accueil du jeune enfant en France, une comparaison rapide avec l'Allemagne est éclairante⁴⁴. Sur la période récente, et même s'il est compliqué d'opérer des comparaisons internationales, l'Allemagne aurait dépassé la France sur l'accueil collectif des 0-3 ans, puisqu'elle serait passée d'un taux de 12 % en 2006 à un taux de 28 % en 2015, là où la France resterait à un taux de l'ordre de 22 %.

Le rattrapage allemand serait ainsi massif. Sur un objectif de création de places de 150 000 places en accueil collectif, la France en aurait réalisé 80 900 (sur le seul champ PSU), là où l'Allemagne aurait créé en moins de dix ans 300 000 des 390 000 places prévues.

⁴² Dossier de presse du 4 juin 2016.

⁴³ cf. infra

⁴⁴ D'après les travaux en cours de France Stratégie, présentés à la mission le 5 avril 2017.

Le coût de fonctionnement est plutôt moins élevé en Allemagne, avec des normes hygiène et sécurité et un taux d'encadrement et de qualification des personnels sensiblement équivalents. La différence se ferait sur le foncier, avec un coût de l'immobilier plus faible et un nombre de m2 par enfant moins élevé.

Le droit opposable est entré en vigueur en Allemagne en 2010, d'abord pour les enfants de 2 à 3 ans, puis en 2013 pour les enfants de 1 à 2 ans. C'est bien l'une des différences entre la France et l'Allemagne : la première rend possible un accueil du jeune enfant en crèche dès 2 mois et demi, alors que la seconde privilégie de rémunérer dans de bonnes conditions un congé parental d'une durée d'un an⁴⁵. De ce fait, la question de l'accueil du jeune enfant se pose réellement en Allemagne seulement à partir de l'âge d'1 an, alors que le choix de la France explique l'attention particulière portée aux structures d'accueil du jeune enfant, et le nombre élevé des normes que doivent satisfaire des établissements accueillant à la fois des nourrissons, des bébés et des jeunes enfants commençant à maîtriser différents apprentissages.

La création d'un droit opposable rend nécessaire la désignation d'un acteur public chargé de son application : cet élément de gouvernance est décisif pour expliquer le succès de la politique allemande en la matière.

Source : Mission d'après la note de France Stratégie de mai 2017, « Places en crèche: pourquoi l'Allemagne fait mieux que la France depuis 10 ans ? »

2 LE FINANCEMENT DE L'ACCUEIL DES MOINS DE 3 ANS FAIT APPARAÎTRE UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES RESTES À CHARGE POUR LES FAMILLES ET UNE CONTRIBUTION DES FINANCES PUBLIQUES ALLANT DU SIMPLE AU DOUBLE ENTRE L'ACCUEIL INDIVIDUEL ET L'ACCUEIL COLLECTIF

2.1 Les multiples financeurs publics recourent à des canaux diversifiés visant à développer de nouvelles solutions d'accueil

2.1.1 Les financements publics pour l'accueil du jeune enfant (individuel, collectif, préscolarisation et congé parental) dépassent 15 Mds€ en 2015

La branche famille est le principal financeur des solutions d'accueil du jeune enfant⁴⁶. En effet, elle finance à la fois l'accueil collectif au travers du Fonds national d'action sociale (FNAS), l'accueil individuel par une prestation à destination des familles et le congé parental (11 Md€). **L'Etat** joue également un rôle important en finançant la préscolarisation des 2-3 ans et en soutenant l'accueil du jeune enfant via des crédits d'impôts (1,8 Md€)⁴⁷. **Les collectivités territoriales**, principalement les communes, participent également au financement de l'accueil individuel, collectif et de la préscolarisation (3 Md€). Le détail des financements est présenté dans le tableau ci-dessous.

⁴⁵ Le montant de l'allocation parentale s'élève à 65 % du salaire moyen des 12 derniers mois précédant la naissance, à partir d'un salaire de 1.240 € net.

⁴⁶ L'ensemble des financements de la branche famille sont présentés en annexe 1 et 2.

⁴⁷ A travers d'une part les crédits consacrés par le ministère de l'Éducation nationale à la préscolarisation (0,27 Md€) et d'autre part les dépenses fiscales (1,34 Md€) au titre des crédits ou réductions d'impôt aux familles et aux entreprises ; du régime d'imposition spécifique pour les assistants maternels, et de la compensation par l'Etat de la réduction forfaitaire de cotisations sociales de 2€/heure travaillée (159,6M€ pour les 0-6 ans; non valorisée dans le rapport de l'ONPE, source :DG Trésor)

Encadré 13 : Précisions méthodologiques concernant les dépenses relatives à l'accueil du jeune enfant

Certaines dépenses relatives à la garde du jeune enfant (évoquées *infra*) ne sont pas retracées ici. En effet, pour les collectivités, seules les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'une rubrique comptable permettant d'identifier les montants mobilisés au sein de leurs comptes de gestion. Les dépenses des plus petites communes ou des conseils départementaux ne sont quant à elles pas connues⁴⁸. Ne sont pas non plus prises en compte les dépenses de gestion liées aux financements et autorisations nécessaires à l'accueil du jeune enfant. Ainsi, ni les dépenses des services de protection maternelle et infantile (PMI), ni celles de gestion des CAF ne sont prises en compte.

Source : mission

Entre 2008 et 2015, on observe une évolution des parts de financements⁴⁹ : **les dépenses consacrées aux solutions d'accueil individuel et collectif ont augmenté, respectivement de + 33,8% et + 58,6%, alors que les dépenses allouées à la préscolarisation et au congé parental ont baissé, de 22,4 % et 19,6 %**. L'augmentation des financements alloués à l'accueil individuel et collectif correspond à la fois à une augmentation de la part prise par ces solutions d'accueil mais aussi à une diversification des voies de financement. Les financements dédiés à l'accueil collectif et à l'accueil individuel sont précisés dans les développements qui suivent.

Tableau 9 : Montants des financements publics alloués à l'accueil des jeunes enfants en 2015 et 2008 (en M€)

Modes de garde	Financeurs	Montants 2008	Montants 2015	Évolution 2008-2015 en %	Évolution 2008-2015 en €
Accueil individuel	Branche Famille	3 699,73	4 948,96	33,8	1 249,23
CMG - Assistante Maternelle	Branche Famille	3 424,45	4 607,34	34,5	1 182,89
CMG - Garde à domicile	Branche Famille	216,31	187,47	-13,3	-28,84
CMG -Prestataire (hors micro crèches)	Branche Famille	21,50	75,60	251,6	54,10
Relais assistante maternelle	FNAS	37,47	74,03	97,6	36,56
Aide à l'installation des assistantes maternelles	FNAS		4,52	-	4,52
Établissements d'accueil collectif		3 853,30	6 110,07	58,6	2 256,77
dépenses de fonctionnement		3 434,90	5 471,58	59,3	2 036,68
Accueil collectif	FNAS	1 060,70	1 881,06	77,3	820,36
Accueil familial	FNAS	170,70	216,41	26,8	45,71
Accueil parental	FNAS	26,20	27,48	4,9	1,28
Micro-crèches	FNAS et branche famille		182,43	nouveau	182,43
Autres lieux d'accueil (jardin d'éveil ...)	FNAS	2,49	0,98	-60,6	-1,51
Contrat enfance, contrat enfance et jeunesse et fonds d'accompagnement, fonds public et	FNAS	598,71	670,96	12,1	72,25

⁴⁸ L'association des départements de France (ADF) ne dispose pas non plus d'éléments d'informations à ce sujet. Dans les développements qui suivent la mission fait état des situations des départements dans lesquels elle s'est rendue.

⁴⁹ L'analyse des évolutions des financements entre 2008 et 2015 doit cependant être réalisée avec prudence, notamment en ce qui concerne les montants d'investissements, dans la mesure où les cycles d'investissements ne sont pas nécessairement comparables.

territoire					
Contrat de passage à la PSU	FNAS	3,00	8,42	180,7	5,42
<i>Sous-total dépenses de fonctionnement de la branche famille</i>		<i>1 861,80</i>	<i>2 987,74</i>	<i>60,5</i>	<i>1 125,94</i>
Dépenses de fonctionnement des communes	Collectivités territoriales	1 573,10	2 483,84	57,9	910,74
Dépenses d'investissement		418,40	638,49	52,6	220,09
Dépenses d'investissement branche famille	FNAS	102,20	366,78	258,9	264,58
Dépenses d'investissement des communes	Collectivités territoriales	316,20	271,71	-14,1	-44,49
École préélémentaire		698,37	541,70	-22,4	-156,67
Ministère de l'Education Nationale	Etat	373,75	272,86	-27,0	-100,89
Collectivités territoriales	Collectivités territoriales	324,62	268,84	-17,2	-55,78
Dépenses fiscale		1027,78	1392,95	35,6	364,55
Crédit d'impôt pour frais de garde en dehors du domicile (EAJE ou Ass Mat.)	Etat	711,11	986,27	38,7	275,16
Réduction d'impôt et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	Etat	145,43	161,68	11,2	16,25
Crédit d'impôt Famille	Etat	55,00	80,00	45,5	25,00
Régime d'imposition des assistants maternels*	Etat	116,24	164,38	41,4	48,14
Accueil par les familles dans le cadre d'une réduction/cessation d'activité		3 204,80	2 576,69	-19,6	-628,11
CLCA	Branche Famille	2 239,15	1 773,61	-20,8	-465,54
CLCA majoré	Branche Famille	17,76	14,60	-17,8	-3,16
Dépenses AVPF liées à un arrêt d'activité ou à l'exercice d'un emploi à temps partiel	Branche Famille	947,90	788,48	-16,8	-159,42
Total	Tous financeurs	12 367,74	15 405,37	24,6	3 037,63
	Total branche famille	8 868,54	10 880,17	22,7	2 011,63
	Total Etat	1 285,29	1 501,81	16,8	216,52
	Total collectivités locales	2 213,92	3 024,39	36,6	810,47

Source : Calculs mission, données CNAF. * le régime d'imposition spécifique des assistants maternels n'est pas pris en compte dans l'analyse du coût des modes de garde (cas type, cf. infra).

2.1.2 Les EAJE sont financés, pour leur création comme pour leur fonctionnement, par la branche famille et les communes

Pour leur création comme pour leur fonctionnement, les EAJE sont principalement financés par la branche famille et par les communes ou les intercommunalités.

2.1.2.1 L'investissement repose sur le gestionnaire mais est de plus en plus subventionné par la branche famille

La création d'un EAJE est financée en premier lieu par son gestionnaire. Celui-ci peut cependant bénéficier d'une aide importante de la branche famille au titre du plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches (PPICC⁵⁰ ou 8^{ème} plan crèche qui s'applique sur la période 2013-2017)⁵¹ : elle s'élève à 7 400€ par place, mais peut-être majorée jusqu'à 17 000€ si l'EAJE est dans un territoire prioritaire, dans la limite de 80 % des dépenses éligibles.

Le reste de l'investissement pour la création ou la rénovation de l'EAJE (soit au moins 20 % du total) est à la charge du gestionnaire. Dans certains territoires, il peut bénéficier d'une aide du conseil départemental⁵². Par exemple, dans le Pas-de-Calais, le conseil départemental apporte une aide de 1 600 € par place, uniquement dans les EAJE multi-accueil portés par des structures publiques ou privées à but non lucratif. Le conseil départemental des Yvelines accorde pour sa part 16 600 € par place créée ou réhabilitée (mise aux normes de sécurité par exemple). Les investigations de la mission lui laissent penser que ces aides sont plutôt rares.

Entre 2008 et 2015, on observe une forte augmentation des montants alloués par la branche famille à l'investissement (+ 258,9 %). Celle-ci accompagne une baisse des dépenses des communes (-14,1 %). Ce transfert de charges peut en partie être expliqué par le développement des EAJE privés (que les communes ne financent pas directement) et par une participation plus importante de la branche famille pour chacun de ces investissements (cf. 3.3.3).

2.1.2.2 La branche famille est le financeur principal du fonctionnement des EAJE même si l'effort des collectivités ne diminue pas

La branche famille verse aux structures une prestation de service unique (PSU)⁵³. Cette prestation représente une fraction du prix de revient horaire (dans la limite d'un plafond⁵⁴) et est versée pour chaque heure d'accueil facturée à une famille. Le montant de la PSU dépend de la participation des familles. En effet, la participation des familles est proportionnelle à leurs revenus⁵⁵ et la PSU complète cette participation pour atteindre 66 % du coût de revient horaire, dans la limite d'un plafond. La participation de la branche famille décroît donc en fonction des revenus de la famille afin de neutraliser l'impact sur l'EAJE.

⁵⁰ Dont les modalités sont définies par la circulaire de la CNAF n°2016-06

⁵¹ Pour leur rénovation, les EAJE peuvent également bénéficier d'autres fonds de la branche famille. Le nouveau plan de rénovation (Pre) permet de financer jusqu'à 3700€ de travaux par place (circulaire CNAF n° 2013-148)

⁵² Un conseil départemental rencontré par la mission a également évoqué la possibilité pour le département de financer des EAJE au travers d'aides financières à l'aménagement du territoire. Cette possibilité ne semble cependant pas utilisée.

⁵³ Créée en 2002, la PSU a pour objectif de financer l'activité des EAJE, ses modalités sont définies par la circulaire CNAF n° 2014-009

⁵⁴ Depuis 2014, les plafonds sont différenciés en fonction du service offert par l'EAJE, cf. partie 3.1

⁵⁵ Dans un EAJE multi-accueil, pour un enfant unique, la participation familiale est fixée par un taux d'effort (0,06%) appliqué au revenu (par exemple 3 SMIC) pour chaque heure d'accueil.

La part restante, soit 34 % du prix de revient horaire et l'éventuel coût qui excède le prix plafond est à la **charge du gestionnaire**, soit le plus souvent, la commune directement ou par une subvention versée au gestionnaire associatif. Pour financer cette part, la collectivité peut bénéficier d'un financement au titre du **contrat enfance et jeunesse (CEJ) conclu avec la CAF**⁵⁶. Un CEJ est un contrat, signé pour quatre ans, qui permet à la CAF d'accompagner la collectivité territoriale qui crée un nouvel EAJE ou augmente l'offre d'accueil dans un EAJE existant. Les places créées bénéficient ainsi d'un financement égal à 55 % du « reste-à-charge » du gestionnaire (dans la limite d'un prix plafond de 7,22€ / heure). Le CEJ est donc un levier d'incitation à la création de places nouvelles dans des structures publiques ou associatives financées par les collectivités mais il permet également, par ses conditions d'éligibilité, d'influer sur le fonctionnement des EAJE.

Dans le cadre de la COG 2013-2017, les EAJE peuvent également bénéficier de financements supplémentaires de la branche famille : les fonds territoriaux. Le fonds de rééquilibrage territorial (FRT)⁵⁷ et le fonds publics et territoires (FPT)⁵⁸ permettent aux CAF d'abonder le financement de certains EAJE en fonction des priorités qu'elles ont établies (zone prioritaire, public accueilli).

Les familles versent une participation proportionnelle à leurs revenus dans la limite d'un plancher et d'un plafond⁵⁹. Cette participation ouvre droit à un crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant hors du domicile⁶⁰. Exceptionnellement, des PMI ou des CCAS peuvent accorder des aides individuelles ponctuelles aux familles en difficulté pour leur permettre d'accéder à un mode de garde collectif.

Dans certains territoires, des conseils départementaux financent les EAJE⁶¹. De manière générale, cette participation a tendance à se réduire : certains départements y mettant fin, d'autres en réduisant le périmètre. En revanche, il est difficile de quantifier la part de conseils départementaux qui versent de telles aides. Quand elles existent, elles consistent souvent en une aide versée au titre de l'accueil d'enfants porteurs de handicap ou dont les parents sont dans une situation de précarité sociale (qui peut être définie différemment selon les départements).

Encadré 14 : Exemples d'aides versées par les conseils départementaux

En l'absence de remontées nationales, la mission signale que ces aides lui ont été présentées dans 3 départements sur les 5 visités. Ainsi, le Conseil départemental de Côte d'Or verse 1€ par heure⁶² pour les enfants accueillis porteurs de handicap ou dont les parents reçoivent un minimum social. Le Rhône, comme la métropole lyonnaise, versent quand à eux des subventions aux gestionnaires associatifs d'établissements accueillant des enfants en situation de handicap ou venant de familles en difficulté. Dans les Yvelines, le Conseil départemental verse 2€ par heure pour chaque enfant porteur d'un handicap reconnu par la PMI ou dont les parents sont en situation d'insertion (définie par l'inscription à Pôle emploi) ou pour les structures implantées dans des territoires prioritaires.

Source : mission

⁵⁶ Circulaire CNAF n° 2006-076.

⁵⁷ Circulaire CNAF n°2014-014.

⁵⁸ Circulaire CNAF n° 2015-004.

⁵⁹ En 2017, le plancher de ressources mensuelles est fixé 674,32 € et le plafond à 4 864,89 €.

⁶⁰ Le crédit d'impôt est de 50% des sommes versées, dans la limite de 2300€ par enfant (soit un crédit d'impôt maximal de 1 150€ par enfant), prévu par l'article 200 quater B du code général des impôts.

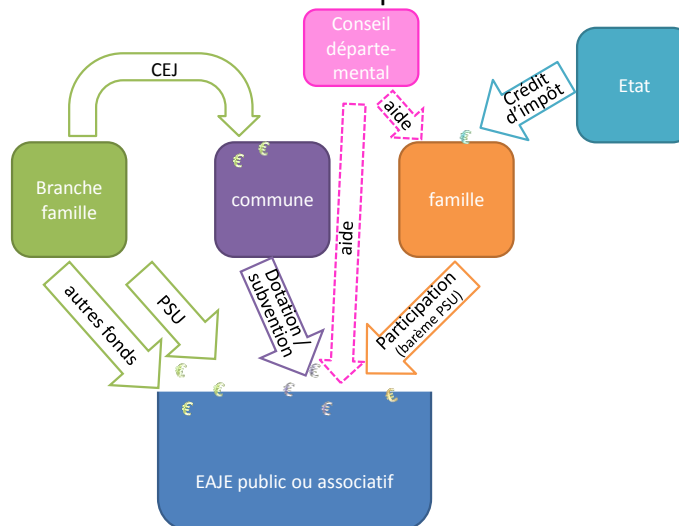
⁶¹ Sans oublier la situation particulière du conseil départemental du Val-de-Marne, gestionnaire de 76 crèches collectives départementales, soit 21 % des établissements du territoire, décrite notamment par un rapport de la Chambre régionale des comptes d'Ile de France, Gestion du département du Val de Marne (enquête accueil de la petite enfance), octobre 2013.

⁶² Les dépenses totales s'élèveraient ainsi à 128 000€ par an.

La diversification des financements de la branche famille à destination des EAJE a accompagné dans les mêmes proportions les financements des collectivités. Entre 2008 et 2015, les dépenses de la branche famille pour le fonctionnement des EAJE sont très dynamiques (+ 60 %) mais évoluent comme celles des communes (+58 %), reflétant une répartition de la charge stable entre les deux principaux financeurs.

Schéma 1 : Financement type d'un EAJE (public ou associatif)

Schéma de financement : EAJE public ou associatif



Source : Mission.

2.1.3 L'accueil individuel est financé par les familles qui bénéficient du complément mode de garde

L'accueil individuel ne bénéficie pas d'aide à la création (sauf nouvelles aides, cf. *infra*), ni d'aide directe au fonctionnement : **le financement public repose sur la solvabilisation des familles qui choisissent ce mode de garde**. Les familles qui recourent à l'accueil individuel⁶³ bénéficient du **complément mode de garde (CMG)**⁶⁴, une des composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) versée par la branche famille.

Le montant et les composantes du CMG varient en fonction des revenus de la famille et du mode d'accueil individuel retenu. Ainsi, lorsque les parents sont les employeurs directs d'un assistant maternel ou d'une garde à domicile : ils reçoivent une aide financière (allant de 174,55 € à 461,40 € par mois) et les cotisations sociales sont prises en charge par la branche famille, à 100% pour les assistants maternels, à 50% pour les salariés à domicile. Quand ils recourent à un prestataire, ils reçoivent uniquement une aide financière, d'un montant supérieur (entre 465,49€ et 698,20€ pour les assistants maternels ; entre 610,93€ et 843,69€ pour les gardes à domicile).

⁶³ Par un assistant maternel ou un salarié à domicile, employé directement par les parents ou relavant d'un prestataire de service (association ou entreprise)

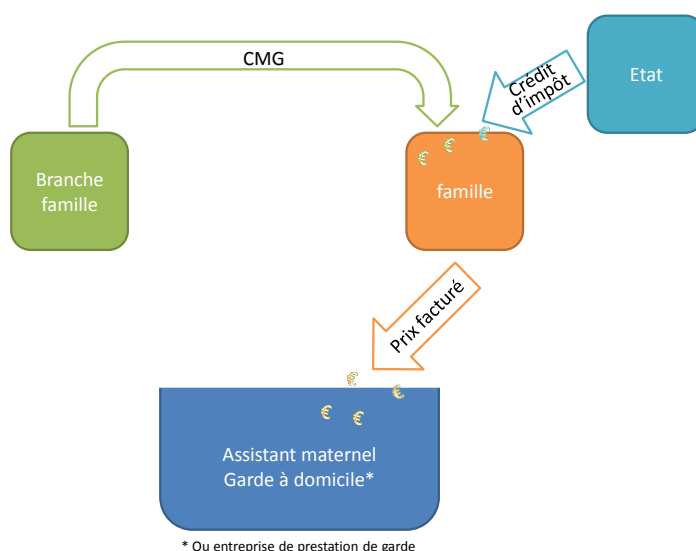
⁶⁴ Cette prestation est présentée en annexe.

Les dépenses des familles sont **éligibles à un crédit d'impôt** : crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant hors du domicile⁶⁵ (pour le recours à un assistant maternel) et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile⁶⁶ (pour le recours à une garde à domicile), dont le plafond est plus élevé.

Dans de rares cas, d'autres collectivités peuvent allouer une aide aux familles pour financer la garde de leur enfant. Ainsi, le conseil départemental des Hauts-de-Seine verse une aide individuelle aux familles⁶⁷ et la région des Hauts-de-France a récemment créé une aide à la garde d'enfants⁶⁸ à destination des parents, salariés ou en formation qualifiante, qui disposent de revenus limités.

Schéma 2 : Financement type d'un accueil individuel

Schéma de financement : assistant maternel ou garde à domicile



Source : Mission.

2.1.4 Les financements ont été diversifiés, dans l'objectif d'augmenter l'offre d'accueil collective et individuelle et de soutenir de nouveaux modes d'accueil

En parallèle des modes d'accueil classiques présentés ci-dessus, les pouvoirs publics ont cherché à développer, depuis une quinzaine d'années, de nouveaux modes d'accueil dans une logique d'augmentation de l'offre globale d'accueil formel. Afin de soutenir leur développement, de nouveaux financements ont été créés ou des financements existant ont été élargis à ces structures. Les financements publics ont accompagné ou défini de nouveaux modèles économiques pour l'accueil collectif et, plus marginalement, pour l'accueil individuel.

⁶⁵ de 50 % des sommes versées, dans la limite de 2 300€ par enfant (soit un crédit d'impôt maximal de 1150€ par enfant), prévu par l'article 200 quater B du code général des impôts

⁶⁶ de 50 % des sommes versées, dans la limite d'un plafond de 12 000€ majoré de 1 500€ par enfant (sans pouvoir dépasser 15 000€), prévu par l'article 199 sexdecies du code général des impôts

⁶⁷ Dans ce département, une aide de 200€ est attribuée aux familles dont les revenus sont inférieurs à 22 146 € et de 200€ à celle dont les revenus sont inférieurs à 80 000€.

⁶⁸ Depuis le 1er mars 2017, il verse une aide de 20€ par mois (30€ pour les familles monoparentales) par enfant accueilli individuellement ou dans une structure collective. Pour être éligibles, les parents doivent avoir un revenu inférieur à 3 459 € net (famille en couple) ou 2 306 € (famille monoparentale).

2.1.4.1 Le crédit d'impôt famille a été créé pour soutenir le développement d'EAJE privés

Depuis 2004, les EAJE privés⁶⁹ peuvent bénéficier des financements de la branche famille (PSU et aides à l'investissement) au même titre que les autres EAJE à condition de réserver 30 % de leur capacité d'accueil aux habitants du secteur géographique. Ils bénéficient alors d'un large apport de fonds publics mais la part qui reste à la charge du gestionnaire demeure importante (environ 46 % du coût de revient, cf. annexe 3) en l'absence de financement par un CEJ⁷⁰ ou de subvention par une collectivité territoriale. Le reste à charge est financé directement (cas des crèches d'entreprise) ou indirectement, par le paiement d'un tarif de réservation (cas des entreprises qui réservent des places auprès de crèches privées), par l'entreprise qui met les places à disposition de ses salariés.

Afin d'inciter les entreprises à se lancer dans une telle démarche, **le crédit impôt famille⁷¹ permet depuis 2004 aux entreprises qui gèrent ou réservent des places d'EAJE de bénéficier d'un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés (ou l'impôt sur le revenu des entreprises individuelles) s'élevant à 50 % des dépenses éligibles** (dans la limite d'un plafond de 500 000€)⁷². De plus, l'ensemble des dépenses est déductible fiscalement du bénéfice imposable de l'entreprise, de sorte que l'entreprise supporte effectivement 16,7 % des sommes consacrées à la réservation de places en EAJE, après réduction fiscale. Il faut noter que les employeurs publics ou les entités non soumises à l'impôt sur les sociétés ne peuvent pas bénéficier du CIF si elles souhaitent réserver des places pour leurs agents ou salariés. En revanche, les places qu'ils réservent peuvent être inscrites et financées par un CEJ.

La création puis l'augmentation du crédit impôt famille ont pour objectif de soutenir le développement d'EAJE privés. Le CIF constitue une composante essentielle de leur modèle économique. Entre 2008 et 2015, le coût du crédit impôt famille a progressé de 45,5 % pour atteindre 80 M€.

⁶⁹ Il convient de distinguer deux cas : les crèches d'entreprises – créées par une entreprise, souvent dans ou à proximité de ses locaux, pour le bénéfice de ses salariés – et les EAJE gérés par des entreprises de crèches – le gestionnaire est une entreprise spécialisée dans l'accueil du jeune enfant qui vend des places à des entreprises qui les réservent pour les attribuer à leurs salariés.

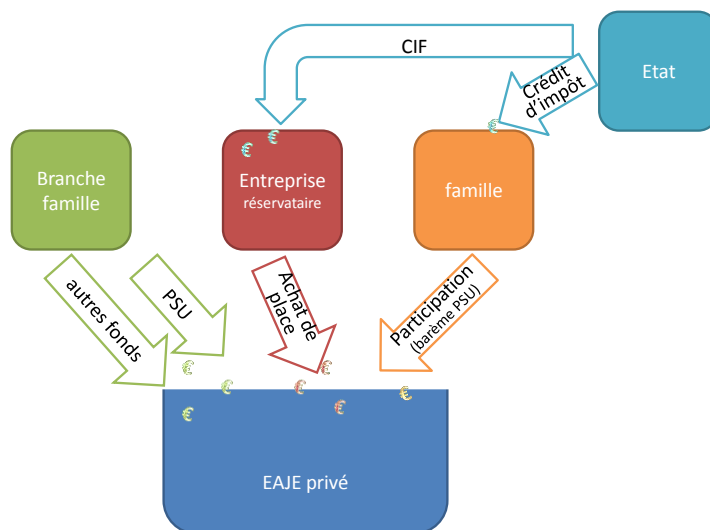
⁷⁰ Comme ils ne sont pas gérés ou subventionnés par des collectivités territoriales, ils ne peuvent bénéficier des CEJ.

⁷¹ Article 244 quater F du code général des impôts

⁷² Le taux du crédit d'impôt a été augmenté en 2009, il était précédemment de 25%.

Schéma 3 : Financement type d'un EAJE privé (avec une entreprise réservataire)

Schéma de financement : EAJE privé (entreprise réservataire)



Source : Mission

2.1.4.2 Le CMG a été élargi au financement d'une solution d'accueil collectif : les micro-crèches PAJE

Les micro-crèches financées par la PAJE ont été créées en 2007⁷³. Ces dernières bénéficient alors du CMG de la PAJE (entre 610,93€ et 843,69€ par mois selon les revenus de la famille)⁷⁴ à condition de respecter un plafond de tarification horaire (10 € en 2017).

En tant qu'EAJE, toutes les micro-crèches sont éligibles aux aides du plan crèche. Cependant, les conseils d'administration des CAF ont adopté des positions divergentes à sujet : certains refusent de financer l'investissement des micro-crèches PAJE, d'autres conditionnent le financement au respect d'un plafond du tarif horaire (généralement 10 € ou 11 €) et la mise en place d'une tarification modulée en fonction du revenu des familles⁷⁵.

Le développement des micro-crèches dépend étroitement de la solvabilité des familles. Ainsi, accorder le bénéfice de la PAJE à des familles pour les aider à financer un accueil de leur enfant au sein d'une structure collective constitue un élément essentiel du modèle économique des micro-crèches PAJE. En 2015, 182M€ de CMG étaient alloués à des familles ayant choisi de faire garder leur enfant dans une micro-crèche PAJE.

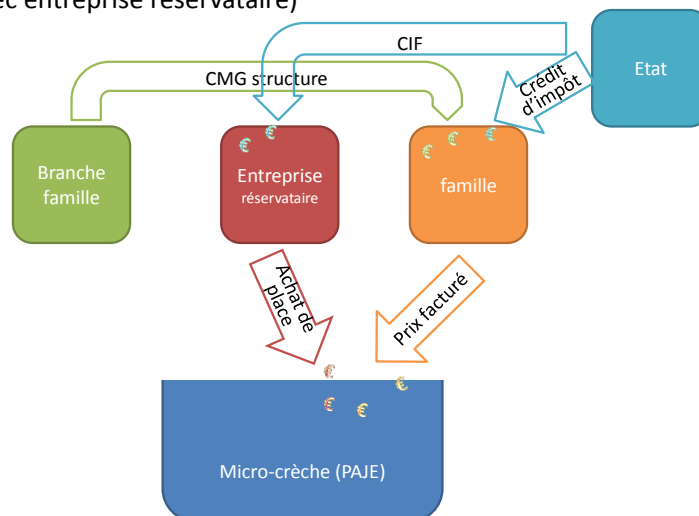
Les entreprises peuvent également réserver des places dans ces structures. Elles bénéficient alors du crédit impôt famille. Le financement de l'entreprise conduirait, dans la plupart des cas, les micro-crèches à proposer aux familles salariées de cette entreprise un tarif inférieur à celui qu'elles pratiqueraient en l'absence de financement de l'entreprise et qui serait équivalent au tarif PSU.

⁷³ Décret n°2007-959 du 9 mai 2007. Les micro crèches peuvent être soit financées par la PSU, soit par la PAJE via les familles.

⁷⁴ Présenté en annexe 1.

⁷⁵ Ce point est développé en partie 3.1.

Schéma 4 : Financement type d'une micro-crèche PAJE (avec entreprise réservataire)

Schéma de financement : micro-crèche PAJE
(avec entreprise réservataire)

Source : Mission

2.1.4.3 Des aides à l'installation ont été créées pour les assistants maternels et le financement des RAM s'est accru

La branche famille finance le fonctionnement des relais d'assistants maternels (les RAM) au travers d'une prestation de service qui s'élève à 43 % des dépenses du RAM⁷⁶. Le développement des RAM, par le soutien qu'ils apportent aux professionnels et les activités qu'ils proposent aux enfants, permettent d'améliorer la qualité de l'accueil individuel et donc, potentiellement, de solidifier son essor. L'objectif est en effet d'éviter l'isolement des assistants maternels, de favoriser les échanges et de veiller à la diffusion des bonnes pratiques.

En revanche, l'accueil individuel ne bénéficiait pas de dispositifs d'aides venant soutenir l'ouverture de nouvelles solutions d'accueils comme il en existe dans les EAJE. **La branche famille a créé des aides à destination des assistants maternels, notamment lorsqu'ils choisissent un mode d'exercice regroupé : les maisons d'assistants maternels (MAM).**

L'aide à l'installation⁷⁷ a pour objectif de compenser les frais liés à l'achat de matériel de puériculture nécessaire à l'accueil d'un jeune enfant. C'est une aide individuelle de 300 € qui peut être versée à un assistant maternel soit à l'obtention de son agrément, soit quand il exerce pour la première fois dans une MAM. Dans les deux cas, cette aide peut être portée à 600 € dans les territoires prioritaires.

Une aide spécifique à l'implantation des MAM dans un territoire prioritaire⁷⁸ existe également. Elle s'élève à 3 000€ et revêt une dimension collective (elle est versée à la MAM et non pas à chaque assistant maternel). Elle sert à financer l'équipement de la MAM ou du matériel pour les enfants accueillis.

⁷⁶ Lettre-circulaire de la CNAF n° 2011-020 du 2 février 2011.⁷⁷ Circulaire CNAF n° 2014 – 001.⁷⁸ Circulaire CNAF n° 2016-007.

Enfin, certaines CAF octroient un prêt à l'amélioration du lieu d'accueil de jeunes enfants (PALA) aux assistants maternels. Il s'agit d'un prêt à taux zéro, d'un maximum de 10 000€, destiné à financer des travaux qui doivent contribuer à l'amélioration de l'accueil, la santé ou la sécurité des enfants gardés.

Ces aides encouragent l'installation de nouveaux assistants maternels, ou leur regroupement dans des MAM, et constituent donc un soutien au développement de ce mode d'accueil.

Entre 2008 et 2015, les financements de la branche famille aux RAM ont augmenté de + 98%, ce qui les porte à 37 M€. Quant à l'aide à l'installation des assistants maternels, elle s'élève en 2015 à 4,5 M€. Ces financements ne représentent donc qu'une faible part du total des dépenses d'accueil du jeune enfant mais progressent fortement.

2.1.4.4 Les aides des collectivités locales ont accompagné le développement de ces nouveaux modes d'accueil

Les collectivités territoriales, communes, intercommunalités et conseils départementaux, ont adapté leurs aides pour les ouvrir ou les orienter vers ces nouveaux modes d'accueil. **Pour les communes, l'accompagnement de ces nouveaux modes d'accueil est une manière de soutenir l'implantation de solutions d'accueil sur leur territoire à un coût moindre que la gestion d'EAJE ou le subventionnement d'EAJE associatifs.**

Les communes ou intercommunalités, surtout en zone rurale, mettent ainsi souvent à disposition des MAM ou des micro-crèches des locaux. La mission a ainsi rencontré une communauté de communes de 5 000 habitants qui avait acheté un bâtiment pour le mettre à disposition d'une micro-crèche. Une autre intercommunalité verse une aide individuelle aux familles qui recourent à la micro-crèche de son territoire.

Certains conseils départementaux interviennent aussi pour aider l'installation de ces structures. Par exemple, le conseil départemental des Yvelines verse une subvention de 1 000€ par place aux micro-crèches qui s'implantent sur son territoire pour financer l'aménagement des locaux.

D'autres collectivités peuvent d'ailleurs solliciter des financements de l'Etat pour mener à bien ces projets. Un représentant de l'Etat rencontré par la mission a indiqué que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) avait été utilisée ou sollicitée pour financer des micro-crèches, des MAM ou des RAM pour des montants pouvant excéder la centaine de milliers d'euros.

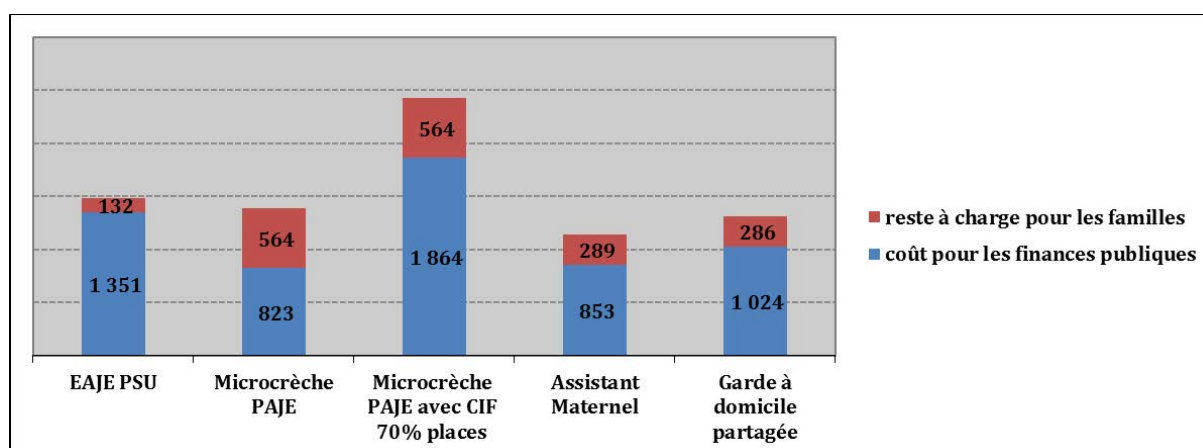
2.2 Le niveau de prise en charge publique de l'accueil collectif peut être interrogé dans une perspective d'efficience

2.2.1 L'effort public est variable et différemment réparti entre financeurs publics selon le mode d'accueil.

2.2.1.1 L'accueil collectif, qui est le plus coûteux, est le plus fortement subventionné

L'accueil collectif est le plus fortement subventionné (91 % du coût total est pris en charge par la collectivité ; contre 75 % pour l'accueil individuel)⁷⁹, donc le plus incitatif pour les familles, **alors même qu'il constitue le mode de garde le plus coûteux** (1 482 €/mois pour une prise en charge en EAJE⁸⁰; contre 1 142 €/mois pour le recours à une assistante maternelle⁸¹, dans les deux cas pour une garde à temps plein (9h/jour, 18 jours par mois).

Graphique 10 : Coût pour les finances publiques et reste à charge pour les familles de plusieurs solutions de garde formelles (en €, données 2015)



Source : Mission. Données CNAF. Pour une garde à temps plein de 162h/mois et un foyer avec 2 SMIC de revenus

L'accueil collectif en EAJE **demeure le mode de garde le moins onéreux pour les familles, quel que soit leur niveau de revenus**, sous réserve de la garde à domicile partagée, qui résulte en un reste à charge équivalent à l'EAJE pour les familles dont les revenus seraient proches et supérieurs à 3 SMIC⁸². L'écart entre le coût de la garde individuelle et le coût de l'accueil collectif pour les familles se réduit pour les familles à plus hauts revenus⁸³.

⁷⁹ Pour un couple avec 2 SMIC de revenus.

⁸⁰ Sous l'hypothèse d'un coût de revient horaire / heure facturée (9.15 €/h) qui correspond à la moyenne observée pour les EAJE gérés par des collectivités publiques.

⁸¹ Sous l'hypothèse d'un coût **horaire** de 7,05 € pour la garde auprès d'une assistante maternelle, soit une rémunération nette de 3,47 €/h, qui correspond à l'actualisation, suivant l'évolution du Smic, de la rémunération horaire moyenne observée au cours du 4^{ème} trimestre 2015 par l'Acoss ; et des indemnités **journalières** de frais d'entretien et de repas de respectivement 3,48 €, qui correspond à la moyenne des indemnités versées par les employeurs en 2015 (Acoss) multipliée par 9 heures de garde et actualisée par l'inflation.

⁸² Mode de garde dans lequel la rémunération de la personne assurant la garde des enfants à domicile est partagée entre deux familles.

⁸³ Le reste à charge pour la famille qui a recours à un assistant maternel à temps plein est plus de deux fois (2,5 fois) supérieur au reste à charge en EAJE pour les familles dont les revenus sont de l'ordre de 2 SMIC ; ce rapport est de 2,2 à 4 SMIC, 1,13 à 4 SMIC et 1,07 à 6 SMIC.

La préscolarisation est le mode d'accueil le moins coûteux (542 M€ pour 94 000 enfants de moins de 3 ans préscolarisés à la rentrée 2015 selon l'ONPE⁸⁴, soit une dépense que l'on peut estimer à 475 €/mois et par enfant). **L'orientation des fonds publics sur l'accueil collectif conduit à des inégalités dans le reste à charge des familles.** Pour un même niveau de revenu (2 SMIC ici), une famille qui n'aurait pas obtenu de place en crèche et dont l'enfant serait pris en charge à temps plein par une assistante maternelle ou une garde à domicile partagée (les deux options aboutissant à un RAC mensuel de 286€) paiera deux fois plus qu'une famille dont l'enfant est accueilli en EAJE (132€/mois).

2.2.1.2 La répartition de l'effort entre financeurs publics dépend également du mode de garde

Les fonds complémentaires de la CAF permettent d'alléger significativement l'effort financier des collectivités territoriales. La participation de la commune au financement de l'EAJE (pour une garde à temps plein) est divisée par trois dans l'hypothèse où elle peut mobiliser du CEJ et du fond publics et territoires (sa participation passe de 677 € à 188 € mensuels, soit **13 % du coût de fonctionnement**). La CAF finance dans ce cas 72 % du coût des structures. Or, 67 % des places bénéficient d'un CEJ⁸⁵.

Sans être moins coûteux pour les finances publiques, l'accueil collectif dans les structures PAJE met davantage à contribution les familles (pour un revenu de 2 SMIC, 564€/mois dans une structure PAJE et 132€/mois dans une structure PSU). Si le coût total pour les finances publiques est équivalent (1 387 €/mois, contre 1 482 €/mois dans le cas d'un EAJE PSU)⁸⁶, il ne pèse pas sur les mêmes acteurs. En effet, une micro crèche PAJE ne présente aucun coût pour les collectivités territoriales, l'État assurant le rôle de tiers financeur (96€/mois au titre du crédit d'impôt pour mode de garde⁸⁷, auxquels s'ajoutent 833€/mois au titre du CIF dans l'hypothèse d'une place réservée par l'employeur) aux côtés de la CNAF (527€/mois, soit le montant du CMG).

Ce nouveau type d'accueil ne conduit à une moindre prise en charge par la collectivité publique (59 % dans le cas d'une structure PAJE, contre 91 % dans un EAJE PSU) que lorsqu'il est effectivement financé par les familles. Lorsque la micro crèche PAJE vend des places à des employeurs ou des collectivités territoriales réservataires (cf. 2.2.2), la contribution publique peut être supérieure du fait de la déductibilité au titre du CIF des dépenses engagées par le réservataire : ainsi, dans cette hypothèse, la contribution publique s'élève à 134 % du coût de prise en charge⁸⁸.

⁸⁴ À la rentrée 2015, la préscolarisation représente une dépense totale de 541,7M€ (dont 272,8 M€ pour l'Éducation nationale et 268,9M€ pour les collectivités territoriales) pour 93 584 enfants de moins de 3 ans scolarisés.

⁸⁵ Avec du CEJ en complément de la PSU, mais sans FPT, le coût pour la collectivité est de 3 054€/mois, soit 21 % du coût de la prise en charge, la CAF en supportant dans cette hypothèse 64 %.

⁸⁶ L'écart entre les deux types de structures tient au fait que les cas types ont été construits en tenant compte de la composition réelle du parc. Ainsi, le coût de revient (9,15 €/heure facturée) dans les EAJE en PSU correspond à la moyenne observée pour les gestionnaires publics tandis que le coût de revient dans les EAJE PAJE (8,56 €/heure facturée) correspond à la moyenne observée pour les gestionnaires privés.

⁸⁷ Article 200 quater B du CGI.

⁸⁸ Dans l'hypothèse d'une place vendue 15 000€.

2.2.2 La contribution publique dans les EAJE avec des entreprises réservataires, voire des collectivités réservataires, est vraisemblablement sur-calibrée.

2.2.2.1 Les entreprises de crèches bénéficient d'un modèle économique qui peut leur offrir de hauts niveaux de rentabilité, grâce à une contribution élevée des financeurs publics

Le modèle de l'EAJE avec employeur réservataire pourrait être à l'avenir celui privilégié par les opérateurs privés de crèches (cf. 1.3.3). Il leur permet vraisemblablement d'atteindre actuellement des niveaux de rentabilité de l'ordre de 40 % du chiffre d'affaires par place, dans une structure PAJE⁸⁹ comme dans une structure PSU⁹⁰. Ces niveaux de rentabilité, largement supérieurs à la rentabilité commerciale des autres opérateurs économiques (7,83 % en 2014 tous secteurs d'activité confondus)⁹¹, sont obtenus à l'appui une forte mobilisation des financements publics.

Dans la configuration d'une micro-crèche PAJE dont 6 places sont réservées par des entreprises⁹² et 4 places tarifées directement aux familles au maximum de la tarification CMG⁹³, **la marge dégagée par la structure serait au total de l'ordre de 74 832€, soit 32% de son chiffre d'affaires**. Dans le schéma d'une micro crèche PSU dont 7 places seraient réservées par les employeurs⁹⁴ et 3 places proposées aux habitants de la commune, la marge dégagée par la structure serait de 47 035€, soit 23 % de son chiffre d'affaires (cf. annexe 3, et tableau *infra*).

Il ne s'agit bien évidemment pas de remettre en cause le système de réservation de places. La participation des employeurs (entreprises, associations, administrations) – dans le cadre de leur politique de ressources humaines – a contribué à l'augmentation du nombre de solutions d'accueil collectif.

En revanche, de tels niveaux de rentabilité sont contestables dans la mesure où ils sont atteints à l'appui d'une forte mobilisation des financements publics, en particulier du CIF. Ces schémas aboutissent à **subventionner une place bien au-delà de son coût de revient pour le gestionnaire**.

Que la micro crèche soit ou non conventionnée avec la CAF, le financement public est systématiquement supérieur au coût de revient de la place pour le gestionnaire dans l'hypothèse où, en plus de la participation de la CNAF (via la PSU ou bien via le CMG), et du crédit d'impôt pour garde d'enfants⁹⁵, le CIF conduit l'État à financer 83,3% du prix facturé à l'entreprise réservataire.

Pour un coût de revient par place de 15 992 €, le coût pour les finances publiques est compris entre **20 977 €** (dernière tranche CMG) à **23 773 €** (1ère tranche CMG) dans le cas d'une micro PAJE et de **23 840 €** dans le cas d'une micro PSU.

⁸⁹ de l'ordre de 11 000€ la place, soit 40 % du chiffre d'affaires dans une micro crèche PAJE avec entreprise réservataire et tarification à la famille calculée comme le montant de son CMG + l'équivalent du barème PSU (pour une famille à la dernière tranche du CMG et au plafond du barème PSU).

⁹⁰ De l'ordre de 9 204€/place, soit 37% du chiffre d'affaires, dans une micro crèche PSU.

⁹¹ Source : INSEE, base Esane, données 2014. Ensemble des entreprises marchandes. Rentabilité commerciale calculée comme le résultat d'exploitation/chiffre d'affaires hors taxe.

⁹² Pour une place achetée par l'entreprise 15 000 € et une participation des familles calculée au plafond actuel du barème de la PSU. La répartition entre le nombre de places réservées par les entreprises et le nombre de places tarifées directement aux familles correspond à la répartition observée dans les micro crèches PAJE gérées par un gestionnaire privé, et qui comportent des places réservées par les entreprises, entre 2013 et 2015 (recensées au titre des aides à l'investissement de la CNAF qu'elles ont reçues).

⁹³ Soit 10€/heure, pour le nombre d'heures facturées par place moyen observé dans les micro crèches PSU.

⁹⁴ Pour une place achetée par l'entreprises 15 000€.

⁹⁵ Article 200 *quater* B CGI.

Le niveau de financement public toutes APU est également supérieur au coût de revient par place dans l'hypothèse où une collectivité publique réserve des places dans un établissement PSU (20 345€/place, dont 9 000€ au titre du prix facturé par le gestionnaire, dont une partie -1 721 €-peut être répercuté sur le CEJ).

Tableau 10 : Équilibre économique d'une micro crèche selon différents scénarii de prise en charge (en €)

Scénario 1 –micro crèche PAJE				
	Produits	Charges	Résultat	Rentabilité (résultat/p produits)
Par place prise en charge par les parents au plafond de versement du CMG (10€/heure facturée)	18 455,77	15 991,83	2 463,94	13 %
Par place d'entreprise réservataire	20 387,12	15 991,83	4 395,29	22 %
Pour une structure de 10 places où 6 places affectées à des entreprises réservataires et 4 places prises en charge directement par les parents	234 750,67	159 918,31	74 832,36	32 %
Scénario 2 – micro crèche PSU				
Par place d'entreprise réservataire	25 195,34	15 991,83	9 203,51	37 %
Par place de collectivité réservataire	19 195,34	15 991,83	3 203,51	17 %
Total pour une structure de 10 places où 7 places affectées à une entreprise réservataire et 3 ouvertes aux habitants de la commune	206 953,37	159 918,31	47 035,06	23 %

Source : Mission. Dans l'hypothèse d'une place facturée 15 000€ à une entreprise réservataire.

Ces constats amènent à questionner le niveau des financements publics, plus précisément :

- la tarification horaire maximale dans une micro crèche PAJE, qui vise avant tout à limiter la contribution des familles (cf. 2.3.1.2) ;
- le calibrage du CIF au regard des prix pratiqués par les gestionnaires (cf. 2.2.2.2) ;
- la pratique de la facturation, dans des établissements PSU, à des collectivités réservataires dans le seul but pour elles de maîtriser le processus d'attribution des places (cf. 2.2.2.3).

2.2.2.2 Il est nécessaire de plafonner par place les dépenses éligibles au CIF à 10 000€ par place.

Si le montant du CIF est plafonné au niveau de l'employeur déclarant (500 000€/an), l'assiette de dépenses déductibles ne l'est nullement, conduisant à des montants de subvention publique par place qui peuvent être supérieurs au prix de revient.

La mission recommande donc d'introduire un plafond de dépenses déductibles au titre du CIF pour la réservation de places en crèches, qui pourrait être fixé à 10 000€ /place.

Ce montant est calibré pour garantir l'équilibre économique d'un EAJE PSU avec 70% d'entreprises réservataires, le reliquat des places étant uniquement financé par la PSU.

L'application de ce plafond permet de limiter l'effort public légèrement au-dessus (+1 700€/place) du coût de revient d'une place pour le gestionnaire (16 000€), tout en garantissant l'équilibre économique de la structure : résultat de + 12 000€ dans le cas d'une micro PSU, soit 7 % de marge.

Dans cette hypothèse, l'entreprise continuera de porter 16,3 % du prix facturé par place, dans la limite du plafond, et sera incitée, dans la négociation qui s'installera avec le gestionnaire, à limiter son reste à charge. Le gestionnaire continuera à fixer librement son tarif de réservation.

Fixé à 10 000€, le plafond de déductibilité au CIF permettrait aux micro crèches PAJE de continuer à atteindre un très fort niveau de rentabilité, au prix d'un effort public conséquent⁹⁶. Toutefois, dans la mesure où le modèle des micro crèches PAJE avec employeur réservataire est juridiquement fragile, la mission estime que les structures PAJE qui fonctionneraient avec du CIF auraient davantage vocation à basculer dans le système PSU (cf. 2.2.2.4.).

Enfin, introduire un plafond de dépense ouvrant droit à déduction fiscale permettrait de résoudre une distorsion introduite par le dispositif actuel : dans la mesure où le bénéfice du CIF est plafonné au niveau de l'entreprise (500 000€), le dispositif fiscal est plus avantageux pour les entreprises qui ont fait le choix de s'organiser sous formes de filiales fiscalement indépendantes. Au demeurant, le plafond actuel semble peu contraignant : sur un montant de dépense fiscale de 91 M€ en 2015⁹⁷, pour 6 493 entreprises concernées dont 1 007 sont des groupes fiscalement intégrés, seules 18 atteignent le plafond de 500 000€.

Recommandation n°1 : Plafonner les dépenses éligibles au crédit d'impôt famille à 10 000€ par place.

2.2.2.3 La réservation de places par des collectivités pour leurs administrés n'est pas nécessaire pour que les places soient accessibles aux habitants de la commune

L'action des collectivités réservataires dans des EAJE à la PSU conduit à de hauts niveaux d'effort public, dans le seul but de permettre aux collectivités de maîtriser le processus d'attribution de places pourtant déjà financées aux deux tiers par la branche famille (via la PSU). En effet, la procédure comme les critères d'attribution des places en EAJE ne font l'objet d'aucun encadrement de la part de la CNAF, et sont laissés à la discrétion des gestionnaires, qu'ils soient collectivité publique ou entreprise privée.

Si les crèches conventionnées avec la CNAF ont aujourd'hui l'obligation d'ouvrir 30% de leurs places aux enfants extérieurs aux entreprises ou administrations réservataires en tant qu'employeurs, afin de « *favoriser la mixité des publics accueillis et de garantir la pérennité du fonctionnement de l'établissement* », les conseils d'administration des CAF ont toute latitude pour réduire voire supprimer cette obligation pour l'établissement, sans réelle visibilité de la CNAF sur la

⁹⁶ 44 832€ pour une structure de 10 places avec 6 employeurs réservataires, soit 22 % du chiffre d'affaires. Et un coût par place pour les finances publiques qui excéderait de 1 000€ à 3 000€ (en fonction de la tranche du CMG) le coût de revient pour le gestionnaire.

⁹⁷ Le CIF de 91 M€ est exprimé en millésime de créance 2015 (sur résultat imposable de 2015) et devrait figurer dans le prochain PLF (2018) comme le montant de la dépense fiscale pour l'année 2016. Le montant de dépense fiscale associée au CIF pour 2015 indiquée au PLF 2017 (83M€) correspond au millésime de créance 2014.

manière dont ces dérogations sont utilisées. Par ailleurs le respect de ce critère semble peu contrôlé⁹⁸.

Dans le contexte du fort développement d'EAJE à la PSU dont une part des places sont réservées par des employeurs, il est important, si l'objectif de mixité au sein des EAJE devait perdurer, de maintenir l'obligation d'ouverture d'un volant de places sur l'extérieur et d'en contrôler la réalité. Pour cela, il faut donner à la CAF ainsi qu'aux communes concernées, et sans qu'elles aient pour cela à acquérir de places via une facturation supplémentaire, une plus grande visibilité sur les critères d'attribution de ces places.

Recommandation n°2 : Systématiser le contrôle par les CAF du respect de la règle d'attribution de 30% de places ouvertes aux enfants extérieurs aux employeurs réservataires dans les EAJE PSU et informer les communes sur lesquelles les structures sont implantées de l'attribution de ces places

2.2.2.4 Les micro crèches bénéficiant de places réservées par des employeurs devraient basculer dans le système de la PSU

Le modèle de la micro crèche PAJE avec entreprise réservataire est très fragile juridiquement dans la mesure où une tarification avantageuse est généralement proposée aux familles de salariés. Elle consiste à leur appliquer le barème de la PSU après prise en compte du CMG, ce qui est susceptible d'être qualifié d'avantage en espèce⁹⁹.

En effet, selon l'ACOSS, les dépenses engagées par l'employeur pour la réservation d'une place en crèche ne sont pas en elles-mêmes susceptibles d'être qualifiées d'avantage en espèce. Par contre, la modulation des tarifs à la charge des salariés en fonction de la participation de l'employeur constitue bien un avantage en espèce, soumis à cotisations au-delà de 1 830 € par an et par salarié (article D 7233-8 du code du travail).

Or, l'avantage procuré aux familles qui se voient appliquer le barème des participations familiales à la PSU, en lieu et place de la tarification au plafond d'éligibilité au CMG (10€/heure), serait de **l'ordre de 6 700 € par an pour une garde à temps plein**¹⁰⁰.

De plus, cette pratique questionne le respect de la règle d'éligibilité au CMG exigeant que les familles supportent au minimum 15 % de la dépense chaque mois (après versement du CMG). En effet, pour les familles dont les revenus n'excèderaient pas la 1ère tranche du CMG (20 509€), le reste à charge après CMG ne serait que de 13 % (cf. annexe 4).

Plus fondamentalement, cette difficulté juridique pourrait remettre en cause le modèle des micro crèches PAJE bénéficiant du CIF. En effet, cette tarification spéciale revenant à appliquer aux familles un équivalent du barème PSU serait difficile à abandonner pour elles car elle répond à une attente forte des employeurs. Les gestionnaires de crèches rencontrés par la mission, notamment les groupes gérant plusieurs structures, expliquent que leur offre de service aux employeurs consiste à mettre à disposition un réseau d'EAJE dans lesquels des places peuvent être réservées par un même employeur en fonction de la localisation du lieu de travail ou du

⁹⁸ Le nombre de places ayant fait l'objet d'une facturation à un employeur dans la structure pourrait pourtant faire l'objet d'un contrôle.

⁹⁹ La mission n'exclut pas que certaines micro crèches facturent un tarif habituel aux familles, en plus de la facturation de la place faite aux entreprises. Ce cas ne présente pas de problème de régularité juridique mais conduit à un financement excessif de la structure, ce qui justifie également que le bénéfice du CIF ne puisse pas s'appliquer à une micro crèche PAJE.

¹⁰⁰ Cf. annexe 4.

domicile des familles. Les employeurs seraient particulièrement attentifs à ce que le même tarif soit appliqué à l'ensemble de leurs salariés, quel que soit le mode de fonctionnement de la crèche dans laquelle ils réservent une place (PSU ou PAJE), ce qui semble juridiquement délicat.

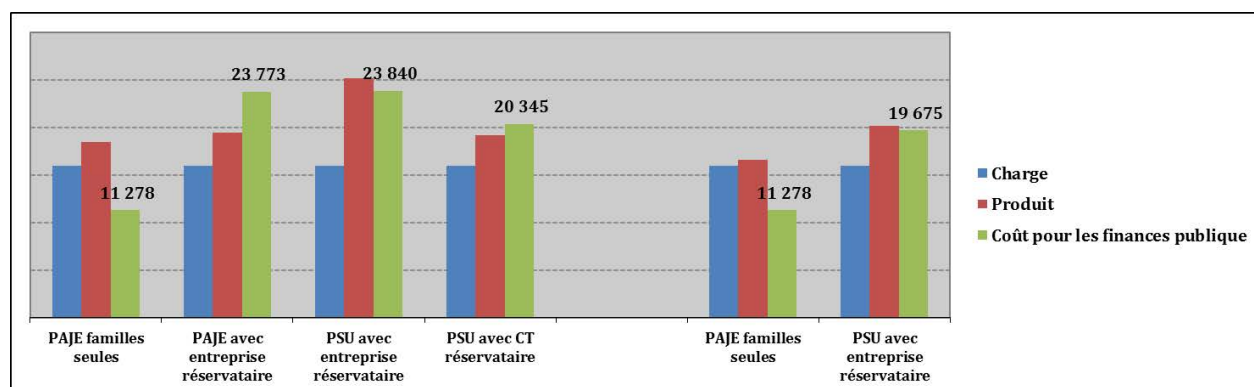
Ainsi, les micro crèches bénéficiant du CIF devraient, pour que le même barème des participations puisse s'appliquer à l'ensemble des familles (salariées d'un employeur réservataire ou non), basculer dans le système PSU.

La transformation des structures PAJE avec entreprises réservataires en structures PSU permettrait en outre d'améliorer le reste à charge des familles et de diminuer la dépense publique, toutes APU¹⁰¹ (cf. annexe 3).

En prenant une économie de 5 000€/an/place en moyenne pour la branche famille (cas d'une famille gagnant 6 SMIC, en application du barème réformé de la PSU¹⁰²), si la moitié des 11 600 places en micro-crèches devait basculer dans la PSU, l'économie escomptée serait de l'ordre de 30 M€ par an.

Recommandation n°3 : Réfléchir à la transformation des micro crèches PAJE faisant appel à un employeur réservataire en micro crèches PSU.

Graphique 11 : Équilibre économique d'une micro crèche selon différents scénarii de financement



Source : Mission. Données de gestion des micro crèches : CNAF.

Pour une garde à temps plein (162 heures/mois). Tarification au maximum d'éligibilité au CMG (10€/heure) et au plafond des participations familiales à la PSU. 15 000€/place pour une entreprise réservataire ; 9 000€/place pour une collectivité réservataire. **Réformes proposées :** réforme du barème PSU (relèvement du plafond à 6 067€ et du taux de participation à 0.075€) ; abaissement du plafond de tarification pour éligibilité au CMG structure (de 10€ à 9€/heure) ; plafonnement des dépenses éligibles au CIF à 10 000€/la place.

¹⁰¹ Le coût pour les finances publiques d'une garde à temps plein pour une couple avec 2 SMIC de revenus est de 1 406€/mois dans une micro crèche PAJE (avec CIF) et de 1 257€/mois dans une micro crèche PSU (avec CIF).

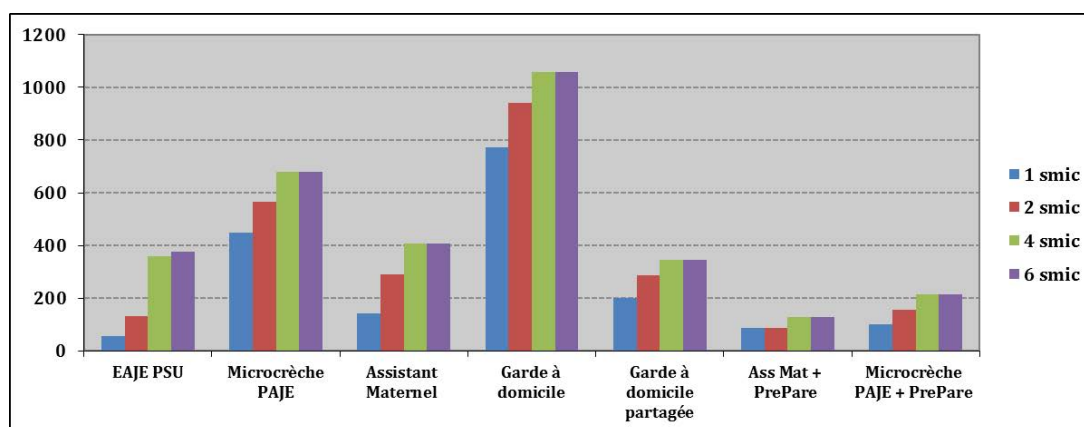
¹⁰² L'économie pour la branche famille est calculée, pour une garde à temps plein (162heures/mois) et une famille avec un revenu de 6 SMIC comme l'écart entre le CMG qu'elle aurait reçu dans une structure PAJE (611€/mois) et la PSU après déduction des participations familiales, après application de la réforme du barème proposée par la mission (soit 158€/mois). $PSU = (8.37 \times 162 \times 0.66) - (0.075\% \times 162 \times 6067) = 158$.

2.3 Le reste à charge des familles est très inégal en fonction des types d'accueil et demeure faiblement progressif en fonction des revenus du foyer

2.3.1 Le reste à charge des familles est très inégal entre accueil collectif d'une part et accueil individuel ou en micro crèche PAJE d'autre part

2.3.1.1 Les niveaux de restes à charge sont fortement différenciés notamment entre individuel et collectif

Graphique 12 : Reste à charge des familles en fonction de leur niveau de revenu pour différentes solutions de garde (en €, 2015)



Source : Mission. Données CNAF.

Du point de vue des familles, le coût de l'accueil individuel est deux fois plus élevé que l'accueil collectif. **En partant ainsi du principe qu'une famille va essayer de ne pas dépenser plus que le coût qui lui aurait été facturé en EAJE, le système crée une incitation pour l'un des parents, qui n'auraient pas obtenu de place en crèche, à ne travailler qu'à temps partiel pour limiter le recours à une solution de garde individuelle.** Ainsi le reste à charge d'une famille dont le revenu est de 2 SMIC est équivalent pour une prise en charge complète en EAJE (9h/jour, reste à charge de 132€/mois) et le recours à une assistante maternelle pour un temps limité (4h/jour) complété par une prise en charge à temps partiel par l'un des parents (donnant droit à perception de la PREPARE à 50 % ; reste à charge de 144€/mois).

Cette situation questionne la cohérence d'ensemble de la politique publique dans la mesure où elle aboutit à créer une incitation financière en faveur de l'accueil collectif, en plus de la préférence spontanée qu'expriment déjà les parents pour ce mode de garde¹⁰³ et alors même que la branche famille ne maîtrise pas les conditions d'attribution des places et n'est pas en mesure de les cibler sur les enfants les plus susceptibles d'en bénéficier.

¹⁰³ Les parents exprimeraient leur préférence pour une solution d'accueil qui mobilise un collectif de professionnels autour de l'enfant, qui leur apporterait des assurances sur l'environnement d'accueil et la qualité de la pédagogie mise en œuvre.

2.3.1.2 Les micro crèches PAJE constituent la solution la plus coûteuse pour les familles, ce qui plaide pour une limitation de leurs tarifs

L'écart de reste à charge entre les micro crèches PAJE et les EAJE PSU est important (+ 400 €/mois environ, soit une solution de garde 8 fois plus chère pour un couple à 2 SMIC et 2 fois plus chère pour un couple à 6 SMIC, *a minima*¹⁰⁴) et d'autant plus difficilement justifiable que le service rendu dans les deux types de structures est similaire. **Il est difficilement envisageable dans ce contexte que le développement des micro crèches PAJE concurrence les EAJE traditionnels** : elles semblent plutôt répondre à une demande des parents qui n'ont pas eu accès à une place en crèche et qui auraient sinon privilégié une solution de garde individuelle.

Le recours à une micro crèche PAJE (sans intervention d'un employeur réservataire) reste le mode d'accueil le plus onéreux pour les familles¹⁰⁵ (564 €/mois pour un couple gagnant 2 SMIC, contre 132 € en EAJE et 289 € pour un assistant maternel). L'écart de coût entre les deux solutions d'accueil (micro crèche PAJE ou assistant maternel) se réduit pour les familles dont les revenus excèdent 4 SMIC (681 € en micro crèche et 406 € pour un assistant maternel). Ce résultat confirme l'impression partagée par les interlocuteurs rencontrés par la mission que l'accès à ce mode de garde ne serait pas envisageable pour les foyers à faible revenus.

Les tarifs des micro crèches PAJE sont libres mais, en réalité, indirectement régulés. En effet, l'éligibilité des familles au CMG est conditionnée au respect d'un tarif horaire. Ce plafond a été introduit en 2014¹⁰⁶ et son montant abaissé (de 12 € à 11 € puis 10 € aujourd'hui). De plus, certaines CAF conditionnent l'octroi d'aides à l'investissement à ces structures, au respect de conditions tarifaires (plafond horaire et/ou obligation de progressivité en fonction des revenus des parents).

Une étude réalisée par la CNAF en 2012¹⁰⁷ révélait qu'en moyenne, les familles dépensaient 883 €/mois (jusqu'à 1 188€ à Paris), pour un tarif horaire moyen bien inférieur à 9€ (7,18 €, max 8,23€/heure). En moyenne, les familles payaient en micro-crèche PAJE 105% de plus qu'en micro-crèche PSU (tarif horaire moyen de 1,27€/h contre 2,60€/h en micro-crèche PAJE après déduction du CMG).

La mission estime qu'il est nécessaire de renforcer les mesures d'accessibilité financières déjà engagées, en abaissant à 9€/heure facturée le plafond de tarification des EAJE PAJE ouvrant droit à perception par les familles du CMG.

L'abaissement du tarif minimal ne remettrait pas en cause la rentabilité de ces structures (annexe 3). Ainsi, avec un prix fixé à 9 €/heure facturée, la rentabilité serait encore de 618 €/place, soit une rentabilité de 4% (l'équilibre économique étant calculé par place, avec un nombre d'heures moyen par place observé, il est pour la structure moins sensible au taux d'occupation).

¹⁰⁴ L'écart de coût entre microcrèches PAJE et EAJE PSU présenté ici est un minorant dans l'hypothèse où le reste à charge des familles en microcrèches PAJE est calculé de façon à couvrir les coûts du gestionnaire, sans marge bénéficiaire. **En prenant comme hypothèse que les familles qui ont recours à une micro PAJE se voient facturer 10 €/heure, l'écart de coût entre un EAJE PSU et une micro crèche PAJE serait compris entre 600 €** (dans la 1^{ère} tranche du CMG) **et 540 €** (dans la 3^e tranche). Cf. annexe 3.

¹⁰⁵ Sous réserve de la garde à domicile simple.

¹⁰⁶ Décret n°2014-422 du 24 avril 2014 - art. 6.

¹⁰⁷ CNAF, direction des politiques familiales et sociales, « Bilan micro crèches financées par le Cmg structure de la prestation accueil du jeune enfant (Paje) », 12/09/2012. sur 468 micro crèches étudiées dans 16 CAF différentes.

Recommandation n°4 : Abaisser, dans les micro crèches PAJE, le plafond horaire de facturation qui conditionne l'éligibilité des familles au CMG à 9 €/heure (modification de l'article D531-23 du code de la sécurité sociale).

2.3.1.3 La progressivité des restes à charge est également différenciée selon les modes de garde

Seule la prise en charge dans un EAJE PSU permet une progressivité forte du reste à charge (dans un ratio de 1 à 6 entre les familles gagnants 1 SMIC et les familles gagnants 6 SMIC), puisque le barème des participations familiales repose sur un tarif horaire strictement proportionnel au revenu mensuel de la famille. Le barème actuel de la PSU conduit toutefois à une absence de progressivité après 4 SMIC¹⁰⁸, compte tenu du plafond. Après la réforme proposée (passage du plafond à 6 067€/mensuel, cf. *infra*), la linéarité du reste à charge serait conservée un peu après 5 SMIC (5,2).

Pour les autres modes de garde (assistant maternel, garde à domicile, micro crèches PAJE), le reste à charge des familles progresse par paliers, qui correspondent aux 3 tranches du barème du CMG (<20 509€ ; <45 575€ ; >45 575€), dont le montant est forfaitaire (indépendant du nombre d'heures de prise en charge et constant dans chacune des tranches). **La progressivité du reste à charge est plus réduite qu'à la PSU** (dans un ratio de 1 à 3 dans le cas d'une prise en charge par un assistant maternel et de 1 à 1,5 dans le cas d'une micro crèche PAJE).

2.3.2 Le barème des participations familiales devrait tenir compte de l'amélioration du niveau de service intervenue dans les EAJE PSU et viser une plus grande linéarité du reste à charge en fonction des revenus du foyer.

La réforme de la PSU mise en œuvre depuis le 1er janvier 2014 a permis une amélioration du niveau de service rendu aux familles (quasi généralisation de la fourniture des couches¹⁰⁹ et des repas¹¹⁰) ainsi **qu'une baisse du taux de facturation** (ratio des heures facturées aux parents/les heures de présence des enfants¹¹¹), **sans évolution du barème des participations familiales**¹¹² (cf. 3.3.3 et annexe 4).

De plus, cette réforme s'est traduite par des bonifications de prise en charge par la CNAF pour les EAJE qui atteignaient de meilleurs niveaux de service (revalorisation de +2,4 % par rapport à 2012 puis stabilité du prix plafond de la PSU correspondant au moins bon niveau de service sur la durée de la COG ; revalorisation de +5 %/an du prix plafond de la PSU correspondant au meilleur niveau de service sur la durée de la COG).

¹⁰⁸ Même si certaines communes franciliennes choisissent de déplafonner.

¹⁰⁹ De 87,0 % en 2016, soit une amélioration de +50.1 points par rapport à 2012 (source : CNAF, bilan de la PSU, Cas du 18 octobre 2016).

¹¹⁰ De 89,3 % en 2016, soit une amélioration de +2.3 points par rapport à 2012 (source : CNAF, bilan de la PSU, Cas du 18 octobre 2016).

¹¹¹ Le taux de facturation serait de 110,5 % en 2016, contre 113 % en 2012 et seules 14,5% des crèches ont un taux de facturation > 117% en 2016, contre 26 % en 2012 (source : CNAF, bilan de la PSU, Cas du 18 octobre 2016).

¹¹² Le barème des participations familiales n'a pas évolué, au-delà de la revalorisation des montants « plancher » (674€/mois) et « plafond » (4 865€/mois cumulés pour l'ensemble des membres du foyer fiscal), calculés chaque année respectivement en référence au RSA et depuis 2007 au plafond d'attribution des prestations familiales.

S'ajoutent à la revalorisation du plafond de la PSU l'abondement ou la création sur la dernière COG de différents fonds territoriaux permettant notamment d'accompagner la mise en œuvre de cette réforme¹¹³.

L'augmentation du coût de revient des établissements a été intégralement compensée par les financements de la CNAF, la part des familles ayant diminué. Sur la période 2007-2015, la part des PS (PSU et CEJ) dans le financement d'une place a augmenté de + 0,9 %, la part des gestionnaires a augmenté de + 0,3 % et la part des familles a baissé de - 1,2 %¹¹⁴. **Ensuite, le barème PSU n'a pas tenu compte des économies pour les familles liées à la contrainte de tarification horaire intégrée en 2002, même si cette dernière a pu être appliquée beaucoup plus récemment.** Les travaux du HCFEA¹¹⁵ montrent que le taux d'effort horaire facturé pour les familles devrait être de 0,075 % des revenus mensuels pour retrouver le niveau de participation qui préexistait jusqu'en 2002, contre 0,06 % actuellement. Le montant maximal de la participation des familles serait revalorisée de 2,92 €/heure facturée à 4,55 €/heure facturée (pour un coût de fonctionnement horaire moyen de 9€ par heure facturée en 2015). L'économie pour la CAF (le calcul de la PSU se fait nette des participations familiales) liée au seul ré-haussement du taux d'effort serait **de l'ordre de 270 M€/an**, soit 680 €/place (277 M€ en 2015¹¹⁶ ; 270 M€ en 2014) (toutes choses égales par ailleurs, donc à niveau de revenu des familles inchangé).

Enfin, le plafond du barème de la PSU devrait être supérieur à son montant actuel de 21 % s'il avait été revalorisé comme les prix et de 40 % s'il avait été revalorisé comme les salaires. L'instauration d'un barème des participations familiales proportionnel aux ressources des familles date de 1983 mais le plafond n'est revalorisé tous les ans que depuis 2000¹¹⁷ et est calé sur la revalorisation des prestations familiales depuis 2007¹¹⁸. Dans la continuité des travaux du HCFEA, la mission conclut à ce que si le plafond de 1983 (2 744€/mois) avait été revalorisé comme l'IPC hors tabac il serait aujourd'hui de 5 884€ et s'il avait été revalorisé comme le salaire moyen par tête de 6 797 €¹¹⁹. En appliquant l'indice prix (20 %)/salaires (80 %) utilisé comme référence dans la COG pour la revalorisation des prix plafonds des PSO, le plafond de la PSU devrait être de **6 067€/mois**. La mission n'avait pas connaissance du détail des revenus des familles dont les enfants sont accueillis en EAJE. Elle n'a pas été en mesure de chiffrer l'économie résultant de ce rehaussement du plafond.

Le plafond du barème des participations familiales devrait ensuite être revalorisé tous les ans. Il pourrait l'être en fonction l'indice mixte prix salaire utilisé dans la COG ou de la hausse des coûts de revient des établissements. Les deux solutions permettent d'assurer la progression conjointe de la participation des financeurs publics et des familles – sans déformation des taux d'effort. La mission

¹¹³ Par exemple, le fonds d'accompagnement à la réforme de la PSU (+256 M€ sur la durée de la COG) constitue une aide à l'investissement visant à financer jusqu'à 80% des dépenses engagées (dans la limite de 3 700€/place) pour financer une cuisine, un espace de stockage pour les couches ou encore l'acquisition d'un logiciel de gestion permettant à la structure de déterminer son taux de facturation.

¹¹⁴ Source : CNAF, *bilan de la PSU, Cas du 18 octobre 2016*).

¹¹⁵ HCFEA, «L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants », mars 2014.

¹¹⁶ Calculé sur la base SIAS, données 2015, hors RAM.

¹¹⁷ Le plafond n'a pas évolué entre 1983 (2 744€, 18 000 Francs) et 1988 (3 810€), puis entre 1988 et 1995 (3 963,4€ en accueil collectif), puis entre 1995 et 2000 (3 810 €).

¹¹⁸ Cette revalorisation annuelle est effectuée, conformément à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, par application d'un coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac.

¹¹⁹ Calcul à partir des valeurs du rapport du HCFEA, 5 725€ et 6 601€ à fin 2013, revalorisés à partir de l'IPC hors tabac (source INSEE, indice à fin février 2017) et du SMT (source ACOSS, glissement annuel à fin 2016).

privilégie la première option, plus simple qui permet de partager la prise en charge des coûts entre branche famille et parents¹²⁰.

La réforme permettrait de poursuivre la linéarité du reste à charge des familles en fonction de leurs revenus au-delà de 5 SMIC¹²¹, le plafond, donc la stabilisation du montant des participations familiales, intervenant aujourd'hui à 4,2 SMIC, quelle que soit la composition du ménage (couple biactif ou famille monoparentale). Une étude de la DREES réalisée dans le cadre des travaux du HCFEA de 2014¹²² démontre qu'une hausse du plafond des participations familiales à la PSU dans deux hypothèses, à 6 000 € et à 7 150 € mensuels, n'aurait une incidence négative que sur 23 % des ménages. Sur données 2015, la répartition des familles déclarant des dépenses au titre du crédit d'impôt pour garde d'enfant en dehors du domicile par décile de RFR confirme que relever le plafond du barème des participations familiales au-delà de 5 000 € permettrait de prolonger la linéarité du reste à charge pour les foyers des deux derniers déciles¹²³.

Dans l'hypothèse d'un ré-haussement du taux d'effort de 0,06 % à 0,075 % et d'un relèvement du plafond à 6 067€, le reste à charge des familles dont les revenus dépassent 5 500€/mois augmenterait de 200 €/mois à 265 €/mois, **portant le reste à charge à 641€ par mois maximum,** après crédit d'impôt et pour une garde à temps plein (simulation de la réforme en fonction des revenus des familles, cf. annexe 4). Le montant maximal de la participation des familles serait revalorisée de 2,92€/heure facturée à 4,55€/heure facturée (pour un coût de fonctionnement horaire moyen de 9 € par heure facturée en 2015).

La réforme permettrait de rapprocher le reste à charge des familles dont les enfants sont pris en charge dans les structures « PSU » de celui des enfants pris en charge dans les structures « PAJE », sans parvenir à les égaliser. En prenant comme référence le prix plafond d'éligibilité au CMG (10€/heure) et pour une prise en charge dans un cas comme dans l'autre de 162 heures par mois¹²⁴, la participation horaire des familles se situant au-delà de la dernière tranche de CMG (revenus annuels de 58 379€) passerait de 2,92 € à 3,65 € à la PSU, contre 6,18 € pour une famille accueillie dans une structure PAJE (avant imputation du crédit d'impôt). Le montant de la participation en PSU pour un revenu de 58 379 € (3,65 €) reste inférieur à la participation PAJE pour des familles dont le revenu est trois fois inférieur (4,73 € pour 20 509€ de revenu annuel).

Le fait de porter le taux de participation de 0,06 % à 0,075 % aurait pour conséquence d'augmenter le reste à charge des familles actuellement au « plancher » du barème de 0,40 € à 0,51 € de l'heure, soit 16€ par mois supplémentaires pour une garde à temps plein, dont la moitié, soit 8€, seront récupérés au titre des dépenses déductibles au crédit d'impôt (article 200 *quater* B CGI)). La mission ne sous-estime pas la difficulté d'afficher une augmentation de l'ordre de 16 € par mois pour des familles très modestes, au moment même où il apparaît particulièrement nécessaire qu'elles recourent aux crèches collectives. C'est pourquoi, il pourrait être décidé de ne pas augmenter le taux d'effort pour les familles dont les revenus se situent sous le plancher du barème.

¹²⁰ La seconde option permet de partager l'effort entre les familles et l'ensemble des contributions publiques (c'est-à-dire les collectivités territoriales qui sont le plus souvent le tiers financeur).

¹²¹ Le plafond proposé, 6 067€/mois représente 5,27 SMIC nets mensuels en 2017.

¹²² DREES, « compléments à la simulation d'un changement de barème de la participation des familles dont l'enfant est accueilli en EAJE », 26 juin 2016. Annexe 15 du rapport du HCFEA « L'opportunité et les contours d'un éventuel re profilage des aides à l'accueil des jeunes enfants », mars 2014.

¹²³ Article 199 *quater* B du CGI, source DGFIP, revenus 2015. Les foyers du 9^e décile déclarent des revenus (mensuels) compris entre 4 539€ et 5 871€ et ceux du dernier décile des revenus supérieurs à 5 871€.

¹²⁴ Le CMG étant forfaitaire.

Recommandation n°5 : Réformer le barème des participations familiales de la PSU selon deux axes :

- a) revaloriser chaque année le plafond de revenus en fonction de l'indice prix salaire intégré à la COG, avec un rattrapage ce qui le porterait à 6 067 € /mois en 2017;**
- b) augmenter le taux d'effort des familles, qui passerait de 0,06 % à 0,075 % pour les familles ayant un enfant à charge.**

Tableau 11 : Nouveau barème PSU proposé

Pour 1 enfant à charge	Barème actuel	Barème après réforme
Taux de participation	0,06 %	0,075 %
Revenu mensuel plafond	4 864,89€	6 066,87€
Participation horaire maximum	2,92€	4,55€

Source : Mission

2.3.3 Le barème de la PSU devrait être étendu au recours à un assistant maternel

L'égalisation du reste à charge des familles pourrait se matérialiser dans l'extension du système de la PSU aux autres modes de garde (assistant maternel, garde à domicile, micro crèche PAJE).

Le HCFEA¹²⁵ a proposé une **extension du barème de l'accueil collectif à l'accueil par un assistant maternel**.

En pratique, les parents continueraient à verser chaque mois la rémunération à l'assistant maternel (en fonction du salaire horaire et du nombre d'heures d'accueil dont ils auraient convenu ensemble). Le CMG serait ensuite versé aux parents compte tenu des éléments déclarés, de façon à calculer leur reste à charge en appliquant le barème de la PSU. Cette évolution ne s'opposerait selon toute vraisemblance en rien à la mise en place par ailleurs du CMG tiers payant (qui conduit la CAF à verser à l'assistant maternel une avance sur le CMG à percevoir par la famille, qui elle ne verse qu'un reliquat pour atteindre la rémunération totale). Afin de prévenir le risque que la réforme ne se traduise par une inflation de la rémunération demandée par les assistants maternels, les dépenses des parents ne seraient pas prises en charge au-delà d'un plafond de 4 €/heure¹²⁶, calibré de façon à ce que 75 % des bénéficiaires ne soient pas plafonnés¹²⁷. La prise en charge des cotisations et contributions sociales de l'assistant maternel à 100 % par la CAF serait maintenue.

Afin d'assurer une linéarité du reste à charge en fonction des revenus **après imputation du crédit d'impôt**, le HCFEA propose en outre de modifier le crédit d'impôt relevant de l'article 200 quater B du CGI (aujourd'hui 50 % des dépenses engagées dans la limite de 1 150€/an) en un crédit d'impôt horaire, à hauteur de 0,6 €/heure, dans la limite des dépenses engagées¹²⁸. Il n'a pas été possible à

¹²⁵ HCFEA, « L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil du jeune enfant », mars 2014.

¹²⁶ Ce plafond de 4 €/heure de garde correspond au total du salaire net de l'assistant maternel, de l'indemnité d'entretien et des frais de repas.

¹²⁷ Ce plafond a été calculé en référence au salaire net horaire du 3^e quartile dans la distribution des revenus des assistants maternels, majoré de 20% pour matérialiser les indemnités d'entretien et frais de repas. Le plafond de 4€/heure (soit 36€/jour par enfant gardé pour 9h de garde) est un plus restrictif que le plafond actuel de 5 fois la valeur du SMIC horaire brut (48,80 € au 1er janvier 2017) par jour et par enfant gardé.

¹²⁸ Le montant de 0,6€/heure garantit la neutralité de la réforme sur le plan financier. La garde d'enfant serait gratuite, après crédit d'impôt, pour les familles avec un enfant dont les ressources sont inférieures à 1 000€/mois (ce qui justifie le plafonnement du crédit aux dépenses effectivement engagées)

la mission d'expertiser le bouclage financier de cette mesure¹²⁹, qui présente, dans ses finalités, un intérêt certain, appelant à en approfondir la portée et les conditions de faisabilité.

Selon ces hypothèses (cf. résultats détaillés présentés en annexe 4) :

- 53 % des familles seraient « gagnantes » (en moyenne 71 €/mois) ; les familles « perdantes » (47 %) seraient principalement concentrées dans les 7e à 10e déciles de revenus (perte d'en moyenne 45 €/mois) ;
- le surcoût annuel de la mesure serait de 160,4 M€ (soit 3 % du montant actuel du CMG), qui pourrait être absorbé par exemple en relevant le taux du barème des participations familiales (de 0,06% à 0,063% pour atteindre l'équilibre, avec des effets proches du scénario central sur la répartition entre gagnants et perdants¹³⁰ ; *a fortiori*, l'équilibre serait atteint avec une revalorisation du taux d'effort de 0,06 % à 0,075 % comme proposé par la mission).

Cette réforme permet d'atteindre plusieurs objectifs :

- elle permet une plus grande neutralité du mode de financement public sur le choix des parents, en supprimant le paradoxe actuel conduisant les parents qui ont recours, parfois par défaut, à l'accueil individuel, mode de garde le moins coûteux dans l'absolu et pour les finances publiques, à supporter le reste à charge le plus important ;
- elle introduit une plus grande linéarité du reste à charge pour les familles qui ont recours à une garde individuelle en fonction de leurs revenus (en supprimant les « paliers » du CMG)¹³¹ ;
- elle calibre l'aide publique, donc le reste à charge des parents, en fonction du nombre d'heures de garde utilisées, tandis que le caractère forfaitaire du CMG actuel conduit à pénaliser les familles avec un fort taux de recours ;
- elle supprime la différence de traitement à laquelle conduit le système d'aide actuellement pour les enfants de 4 ans (le barème des participations familiales de la PSU est le même quel que soit l'âge de l'enfant accueilli, tandis que le montant du CMG est divisé par deux pour les enfants de 3 à 6 ans, alors que le besoin de garde à temps plein peut demeurer jusqu'à l'entrée à l'école de l'enfant). Elle permettrait également d'uniformiser l'aide publique associée à la prise en charge des enfants porteurs de handicap¹³² ;
- la réforme permet de solvabiliser de la même manière des modes de garde combinés (EAJE et assistant maternel à temps partiel), alors qu'à l'heure actuelle une famille dont l'enfant est accueilli en EAJE (à temps partiel) va pouvoir bénéficier du CMG, calculé de manière forfaitaire, si elle emploie en plus un assistant maternel¹³³.

¹²⁹ La modélisation financière présentée dans le cadre des travaux du HCFEA repose sur l'enquête modes de garde de la DRESS de 2007 et ne concerne que les familles qui ont recours à un EAJE. Toutefois, la simulation a été faite sans tenir compte de l'extension proposée du barème PSU aux assistants maternels, *a fortiori* sans tenir compte du réhaussement du barème PSU proposé par la mission. Les résultats présentés par le HCFEA montrent que la réforme se traduirait par un reste à charge des familles qui augmenterait de 40 M€ et que deux ménages sur trois sont perdants (ceux qui ont une durée de recours faible) et un ménage sur trois serait gagnant. Source : HCFEA, « L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants », Annexe 15.

¹³⁰ Le surcoût est dans ce scénario limité à 58 M€ et la part des familles « gagnantes » baisse de 53 % à 48 % sur le champ du CMG.

¹³¹ Selon les simulations effectuées dans le cadre des travaux du HCFEA, une famille dont les ressources mensuelles passent de 1 600€ à 1 700€ voit son reste à charge augmenter de 170€/mois pour une garde à temps plein (200 heures) par un assistant maternel. Cette hausse ne serait que de 12 € après la réforme.

¹³² Le barème de la PSU prévoit un taux d'effort minoré pour les familles dont l'enfant est porteur de handicap (même si ce n'est pas cet enfant qui est accueilli dans la structure), tandis que dans le cadre du CMG, le plafond de ressource n'est majoré que si l'un des parents est bénéficiaire de l'AAH.

¹³³ La famille va bénéficier de la prise en charge de 100% des cotisations sociales dans le cas d'un assistant maternel ainsi que du versement du CMG, dont le montant dépend de la tranche de revenus, et sous réserve d'un reste à charge de 15 %

La réforme présente des inconvénients, notamment du point de vue opérationnel¹³⁴. Ils n'apparaissent toutefois pas suffisants pour remettre en cause son intérêt :

- La CNAF fait valoir que la refonte du CMG rendrait la prestation plus sensible aux variations de revenus des familles, ce qui, à l'instar d'autres prestations (RSA, aides au logement), serait susceptible de générer des situations d'indus pour les familles et donc un surcroît d'activité pour les CAF (contestation, contentieux) ;
- Selon la DSS, la transformation du CMG en prestation horaire pourrait inciter les familles et les assistants maternels à majorer le nombre d'heures facturées pour maximiser l'aide. Elle note cependant que le risque de sur-déclaration existe déjà dans la situation actuelle, avec une sur-déclaration du nombre de jours réalisés dans le but de ne pas dépasser le plafond journaliser de rémunération de 5 SMIC horaire par enfant gardé, qui est une condition d'éligibilité au CMG ;
- La CNAF¹³⁵ précise qu'une telle évolution exigerait de reconfigurer le moteur de calcul des droits et de former les agents de la branche famille au nouveau mode de calcul de la prestation (qui est proche de celui de la PSU pour les EAJE, et dont la complexité ne semble pas supérieure au système actuel)¹³⁶.

La question du périmètre de la réforme soulève des interrogations plus substantielles. (extension aux cas d'emploi direct d'une garde à domicile et de recours aux micro-crèches PAJE).

Il serait théoriquement souhaitable que la réforme (calcul du CMG en fonction d'un reste à charge pour les parents équivalent au barème de la PSU) soit étendue aux autres solutions de garde afin d'assurer une plus grande neutralité des financements publics sur les choix des familles, et une plus grande continuité d'aide en cas de garde combinées.

Toutefois, l'évolution du mode de calcul du CMG en cas de recours à une garde à domicile n'a pas fait l'objet de simulations et son impact sur les finances publiques devrait d'abord être précisé. La réforme conduirait de plus à introduire un plafond de prise en charge publique dont le montant devrait être inférieur au SMIC horaire¹³⁷ et sur un mode de garde qui, à l'heure actuelle, n'en comporte aucun. Par ailleurs, cette réforme prendrait mal en compte la réalité de l'emploi à domicile, la garde d'enfant pouvant être liée à la réalisation d'autres tâches. Les conséquences opérationnelles de la réforme concernant la garde à domicile seraient les mêmes que pour le recours à assistant maternel, sous deux réserves :

- a) le taux de prise en charge des cotisations sociales (100 % pour un assistant maternel, 50 % pour une garde à domicile), sur quoi la réforme n'a pas d'incidence ;

des dépenses engagées. De plus, les allocataires ne peuvent pas prétendre au Cmg « structure » (micro crèche, prestataire de service) si l'établissement auquel ils recourent bénéficie de la prestation de service unique (Psu) (article D. 531-23 du code de la sécurité sociale).

¹³⁴ Cf. position exprimée par la CNAF dans une note du 17 octobre 2013, annexée (n°8) au rapport du HCFE de mars 2014.

¹³⁵ La CNAF fait valoir que la réforme exigerait de compléter les informations des déclarations PAJEmploi afin de faire figurer les éléments relatifs au frais de repas et indemnités d'entretien. Toutefois, le format actuel de la déclaration de rémunération PAJEmploi contient effectivement ces informations

<http://www.pajemploi.urssaf.fr/pajewebinfo/cms/sites/pajewebinfo/accueil/employeur-dassistante-maternelle/je-remunere-et-je-declare/declarer-en-ligne.html#038d187d-bff9-49a0-8efc-c839b69856d6>

¹³⁶ Le mode de calcul actuel du CMG exige de déterminer dans quelle tranche de revenu la famille se situe, puis de vérifier que la rémunération de l'assistant maternel ne dépasse pas 5 SMIC horaire par enfant gardé et enfant que le reste à charge pour la famille doit être d'au moins 15%.

¹³⁷ Qui pourrait être inférieur à 4 €/heure facturée prévu pour les assistants maternels pour tenir compte notamment de l'absence de frais d'entretien et de repas.

- b) le fait que le CMG garde à domicile soit versé par famille (les parents concluant un contrat unique avec le salarié pour l'ensemble des enfants gardés), tandis que le CMG assistant maternel est versé par enfant.

Des difficultés comparables se posent concernant l'extension de la réforme à la garde assurée par l'intermédiaire d'un prestataire.

Étendre le barème des participations familiales aux micro crèches ferait disparaître le modèle « PAJE » et exigerait que l'ensemble de ces structures identifient un tiers financeur, à savoir soit une collectivité publique, soit un employeur réservataire. En effet, étendre le barème des participations familiales aux micro crèches PAJE conduirait à une perte de recettes pour les gestionnaires, le reste à charge des familles étant désormais limité au barème des participations familiales de la PSU. Cette perte de recette exigerait pour le gestionnaire d'identifier un tiers financeur, même en imaginant que la réforme se traduise par un versement de la PSU à ces structures (après PSU et participations familiales, il reste à financer 46 % du coût de la structure, 21 % dans l'hypothèse où la structure perçoit du CEJ).

La réforme qui consisterait à substituer la PSU au CMG permettrait en revanche à la branche famille de dégager des économies (de l'ordre de 280€/mois pour une garde à temps plein et une famille avec un revenu de 6 SMIC).

Le reste à financer après PSU et participation familiales est aujourd'hui assumé, dans les EAJE PSU, par les collectivités territoriales, qui semblent réticentes à s'engager davantage et massivement dans le financement de places nouvelles. Une alternative serait de faire financer les structures par des employeurs réservataires, ce qui, compte tenu du risque juridique pesant sur les micro crèche PAJE recevant du CIF, appuierait d'autant plus leur basculement complet dans le système de la PSU. Toutefois, sauf à supprimer des solutions de garde, cela supposerait que toutes les micro crèches PAJE parviennent à vendre leurs places à des employeurs. A l'heure actuelle, cette condition semble être loin d'être remplie.

La réforme conduirait donc à supprimer un modèle de financement possible de l'accueil collectif, celui d'une tarification libre, sans tiers financeur, mais au prix d'un reste à charge plus élevé pour les familles. C'est le modèle actuel des micro crèches PAJE financées exclusivement par les familles, qui ne soulève pas de difficulté juridique particulière.

L'opportunité d'une extension de la réforme proposée par le HCFEA à toutes les micro crèches PAJE, qui revient à les transformer en EAJE à la PSU, devra donc être appréciée en fonction de l'engagement des employeurs.

Or, sur les seuls projets référencés par la CNAF (qui ont bénéficié du PPICC et des autres aides à l'investissement des CAF), **591 places en micro crèches**¹³⁸ entre 2012 et 2016 avaient effectivement été partiellement financées par l'employeur, soit une part très faible des **14 387** places créées dans ces mêmes structures sur la période) et 7 % des projets de micro crèches mobilisaient effectivement au moins un employeur réservataire.

En prenant comme base de calcul le montant de la créance fiscale au CIF en 2015, et sous hypothèse que les employeurs réservataires se voient facturer 15 000€/la place en moyenne¹³⁹, on peut en déduire **que 7 284 places** sur les 419 000 que compte l'accueil collectif sont réservées par les

¹³⁸ Sur l'ensemble des EAJE recensés dans la base, entre 2012 et 2015, 9 901 places sur 53 342 créées (soit 19%) ont été réservées par des employeurs.

¹³⁹ Sources : données DGFIP. Seules 21 entreprises dépassent le plafond du CIF en 2015, sur les 6 493 déclarant du CIF.

employeurs. Les dépenses au titre du CIF sont cependant en augmentation et la part d'employeurs réservataires dans les micro crèches pourraient augmenter dans les années à venir.

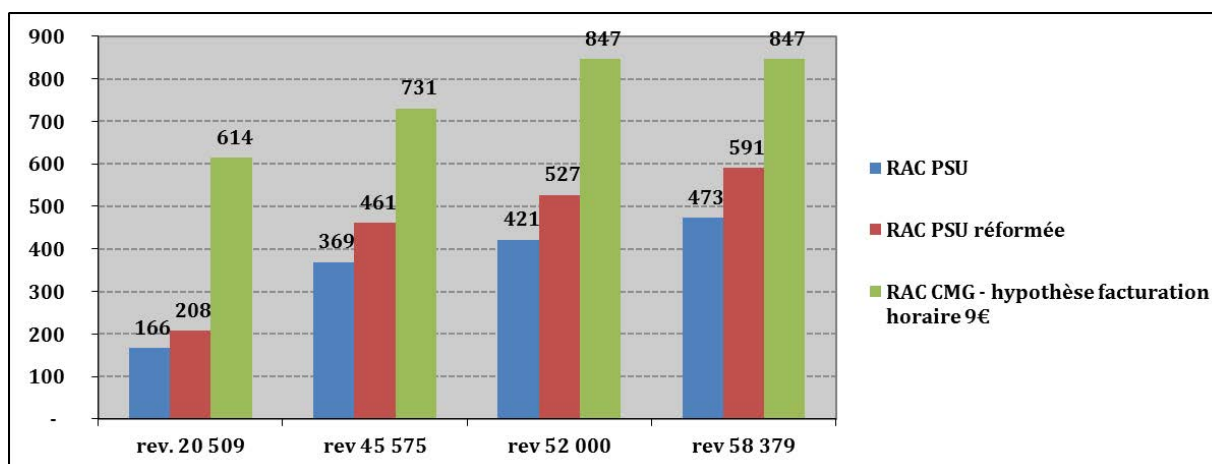
Si elle devait être mise en œuvre, l'évolution du mode de financement des micro-crèches PAJE (qui passeraient à la PSU), pourrait être concomitante avec le plafonnement des dépenses déductibles au CIF à 10 000€/place (cf. recommandation 1, 2.2.2). L'abaissement du plafond du tarif des micro crèches PAJE (à 9€/h, recommandation 4, 2.2.2.), qui est une condition d'éligibilité des familles au CMG, n'aurait en revanche plus d'objet.

En tout état de cause, **la réforme proposée initialement par le HCFEA concernant le recours à un assistant maternel peut être mise en œuvre dans un premier temps sans être étendue aux micro crèches PAJE**, la coexistence d'un CMG « réformé » applicable à l'emploi d'un assistant maternel, et le maintien du CMG sous sa forme existante pour la prise en charge dans une micro crèche PAJE (ou via le recours à une société prestataire) ne créerait vraisemblablement pas plus de difficulté, en gestion, que la coexistence actuelle de deux CMG dont les montants et les composantes sont différents.

Dans tous les cas, le basculement dans le système PSU de toutes les micro crèches PAJE qui ont recours à un employeur réservataire et qui facturent aux familles un tarif « équivalent PSU » -constituant un avantage en espèce selon l'ACOSS (cf.2.2.2.4)-apparaît nécessaire (cf. recommandation 3).

Recommandation n°6 : Étendre le barème de la PSU à l'accueil par des assistants maternels pour diminuer le reste à charge des familles.

Graphique 13 : Rapprochement du reste à charge mensuel des familles entre EAJE PSU et micro crèche PAJE à l'issue des réformes proposées par la mission* (en €/mois)



Source : Mission. Pour une garde à temps plein (162 heures/mois). Après réforme du barème PSU (taux de participation relevé à 0.075% et plafond relevé à 6 067€) et du plafond de tarification pour éligibilité au CMG structure (9€/heure facturée). Les tranches de revenus correspondent aux tranches actuelles du CMG et pour la dernière à l'effet du relèvement du barème des participations familiales à la PSU.

2.3.4 Le profil actuel du CMG pourrait être rendu plus linéaire.

Pour les modes de garde financés par la PAJE qui ne basculeraient pas dans le système PSU, selon les paramètres présentés en 2.3.3, une révision du barème du CMG, en ajoutant des tranches, permettrait de rendre plus cohérent le taux d'effort des familles en fonction de leur revenu. Cette mesure ne modifie pas les modalités essentielles de calcul ni les incitations des familles et de leurs employés.

Le profil actuel du CMG de la PAJE, combiné avec le crédit d'impôt pour frais de garde en dehors du domicile¹⁴⁰, donne un caractère peu progressif au reste à charge en fonction des revenus des foyers.

Pour 70 % des foyers déclarants des dépenses au titre du crédit d'impôt pour frais de garde en dehors du domicile, le reste à charge après crédit d'impôt serait en moyenne de l'ordre de 64 €/mois.

Si l'avantage fiscal bénéficie davantage aux foyers à plus hauts revenus¹⁴¹, **la dégressivité du CMG et le plafonnement du crédit d'impôt contribuent à ce que le reste à charge soit plus élevé pour les familles des tranches de revenus les plus élevés.** 54 % des foyers dont les dépenses déclarées sont supérieures ou égales au plafond du crédit d'impôt sont ainsi localisés dans les trois derniers déciles de revenus.

Le profilage du CMG en fonction des revenus pourrait toutefois être accentué. Un barème à plus de 3 tranches permettrait une plus grande linéarité de CMG en fonction des revenus des foyers, donc un caractère plus progressif du reste à charge après imputation du crédit d'impôt.

La répartition de l'ensemble des foyers déclarants au crédit d'impôt (200 quater B) entre les trois tranches du CMG (24 % dans la 1^{ère}, 48 % dans la 2^e et 27 % dans la 3^e) interroge notamment le plafond de la 2^e tranche du barème.

Dans le cadre de ses travaux d'avril 2014, le HCFEA a par exemple proposé un barème pour **le CMG assistant maternel à sept tranches défini de sorte à égaliser le taux d'effort (reste à charge ramené au revenu, 16,7 %)**¹⁴² quelle que soit la tranche de revenu pour un recours à temps plein de 198 heures par mois (9 heures par jour, 22 jours par mois), **à enveloppe de dépense publique constante** (le nouveau barème conduit à une hausse de 42 M€ pour la branche famille, compensée par une baisse de - 41 M€ du crédit d'impôt)¹⁴³. La prise en charge des cotisations sociales (100 % pour un assistant maternel, 50 % pour une garde à domicile) serait inchangée (cf. détail du barème annexe 4).

Avec ce nouveau barème, l'aide publique (après crédit d'impôt) augmenterait pour 71 % des familles ayant recours à un assistant maternel (+17 €/mois en moyenne). Les 50 % des familles aux revenus les plus faibles sont toutes gagnantes (+ 19€ à + 27€/mois). Les 29 % de familles « perdantes » sont localisées dans les déciles 6 à 10 (-9 € à -84 €/mois ; -42€ en moyenne). (cf. annexe 4).

¹⁴⁰ Article 200 quater B du CGI.

¹⁴¹ Dans un rapport de 1 à 2,6 entre le 1^{er} et le dernier décile de revenus, soit + 726€ d'avantage fiscal pour un enfant à charge. Source : données DGFIP, revenu 2015, crédit d'impôt pour frais de garde en dehors du domicile. Ensemble des foyers déclarants **dont l'un des enfants au moins a moins de quatre ans.**

¹⁴² Cependant pour la 7^e tranche, le taux d'effort est un peu plus faible, 14,2%, afin de ne pas proposer un niveau de CMG plus faible qu'actuellement.

¹⁴³ Simulation CNAF à partir du modèle MYRIADE. Données 2012.

De plus, le HCFEA propose de **réduire le reste à charge minimal des familles de 15 % à 7,5 %**. Les familles recourant à un mode de garde pour une durée limitée ou pour une partie de l'année seulement perçoivent un montant de CMG en deçà des montants légaux, du fait de la règle des 15 % minimum de reste à charge. Or, les familles à faibles ressources seraient le plus fréquemment dans cette situation¹⁴⁴. Sous les hypothèses testées (une garde à temps plein de 198 heures/mois), la condition du minimum de reste à charge (et le passage éventuel de 15 % à 7,5 %) ne joue toutefois pas. **L'opportunité d'une telle évolution devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie de l'intensité du recours au mode de garde en fonction du décile de revenu.**

Une révision du barème du CMG pour la garde à domicile et le recours aux micro crèches PAJE dans les mêmes objectifs (rendre le barème plus linéaire en fonction des revenus des familles, harmoniser les taux d'effort pour une prise en charge à temps plein, à enveloppe de dépenses publiques constante) devrait également être étudiée. Compte tenu du nombre de bénéficiaires respectivement du CMG assistant maternel (750 000 en 2015), du CMG garde à domicile (60 000) et du CMG structure (58 000)¹⁴⁵, l'analyse pour l'ensemble des bénéficiaires devrait être proche de celle relative aux seuls foyers ayant recours à un assistant maternel.

Une étude du profil de revenu des seuls foyers bénéficiaires du CMG (dans ses différentes catégories) devrait permettre de déterminer un profil du barème permettant de répartir de manière plus homogène le nombre de bénéficiaires dans chacune des tranches.

Recommandation n°7 : Construire un barème du CMG plus linéaire

L'ensemble des mesures proposées par la mission permettrait donc de rapprocher les restes à charges entre les familles selon le mode de garde auquel elles ont recours.

¹⁴⁴ Le montant moyen de CMG (part dédiée à la prise en charge du salaire net) est de 204€ en moyenne dans le 1^{er} décile de revenu et de 250€ dans les 7^e et 8^e déciles. Il diminue à 180€ et 150€ dans les 9^e et 10^e déciles. *Source* : simulations CNAF dans le cadre des travaux du HFCEA, annexe 12, février 2014.

¹⁴⁵ *Source* : PQE famille, LFSS2017, données 2015.

3 LES LEVIERS DE PILOTAGE DE LA BRANCHE FAMILLE SONT LIMITES SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE, LA GOUVERNANCE ET LA MAITRISE DES COUTS DE GESTION

La mise en œuvre d'une politique nationale d'accueil du jeune enfant repose principalement sur la CNAF. Or les leviers dont elle dispose sont limités : à la fois en interne (3.1) et en externe auprès de ses partenaires (3.2) ainsi que sur la performance des gestionnaires (3.3)

3.1 Les leviers d'intervention de la branche famille sont insuffisamment connectés à des objectifs nationaux

3.1.1 L'échelon national devrait affirmer plus clairement des orientations dans le cadre de la future COG

3.1.1.1 Une part prépondérante et croissante des financements de la CNAF est certes déjà attribuée en fonction de critères fixés nationalement

Parmi les financements de la branche famille, il faut distinguer ceux qui sont attribués de façon automatique, selon des règles fixées nationalement, de ceux qui dépendent des décisions des conseils d'administration des CAF.

Une part prépondérante des financements est attribuée selon des critères nationaux. Les financements de la branche famille sont majoritairement des prestations légales : le CMG et le congé parental (CLCA puis PrePare) représentent 70 % des dépenses alors que le FNAS ne représente que 30 % des dépenses.

Les financements du FNAS sont principalement des prestations ordinaires (PSU, CEJ, prestations à destination des RAM : 3,1Mds€ en 2016) mais également des financements d'investissements (120M€¹⁴⁶). Les autres financements à destination de la petite enfance au sein du FNAS proviennent des fonds locaux des CAF – soit principalement de la dotation d'action sociale (DAS ; les ¾ des fonds locaux) : sur 1 158 M€ en 2015, 132M€ de fonds locaux sont destinés à la petite enfance (enfants de 0 à 6 ans). On peut s'interroger sur la pertinence des critères de répartition de la DAS. Historiques¹⁴⁷, ils ne tiennent pas compte des taux de couverture des départements¹⁴⁸.

Les financements du FNAS, hors prestations, ne sont pas attribués automatiquement mais sur décision du conseil d'administration des CAF. Bien que leurs décisions d'attribution soient discrétionnaires, ils sont tenus de les inscrire dans le cadre des circulaires de la CNAF – sauf en ce qui concerne la dotation d'action sociale (DAS) de chaque CAF que le conseil d'administration utilise librement.

La part des financements attribués selon des critères nationaux a, par ailleurs, été augmentée au cours de la dernière COG. La dotation d'action sociale a en effet été réduite (de 912M€ en 2012 à 842M€ en 2016 ; 835M€ pour le budget 2017) au profit de la création de fonds territorialisés dont certains sont consacrés à financer les EAJE (cf. tableau ci-dessous). Les critères

¹⁴⁶ Ce chiffre est éloigné des 226 M€ budgétés

Elle est fondée sur la situation des territoires au moment de sa création en 1983. Par ailleurs, l'usage de la DAS décidée par chaque CAF dépend également de facteurs historiques (gestion par la CAF de structures etc.).

¹⁴⁸ La réduction de la DAS au cours de la COG a été appliquée uniformément sur tout le territoire.

d'usage de ces fonds sont définis par circulaires, ce qui conduit à renforcer la maîtrise de la CNAF sur les financements des CAF. Cependant, il apparaît peu cohérent d'avoir conservé le vote des conseils d'administration des CAF sur des fonds territoriaux dont les critères sont précisément définis au niveau national, même s'il est compréhensible que cette solution ait prévalu dans la phase de transition vers la création de ces fonds. Les conseils d'administration des CAF disposent donc d'une certaine liberté pour décider d'attribuer ou pas les aides prévues par le FNAS – y compris en dehors de la DAS.

Tableau 12 : Montant des fonds territorialisés (2016 ; en milliers d'euros)

Fonds territorialisés	Exécution 2016 (en milliers d'euros)
Fonds d'accompagnement PSU	9 439
Fonds d'accompagnement public et territoire enfance	38 420
Fonds rééquilibrage territorial enfance	17 599

Source : CNAF

3.1.1.2 Mais l'attribution de certains fonds dépend de la politique de chaque CAF

Plusieurs interlocuteurs de la mission (gestionnaires d'EAJE, collectivités territoriales) ont fait état de l'hétérogénéité des pratiques des CAF. En effet, les conseils d'administrations des CAF ont des politiques de financement qui sont différentes. L'exemple le plus significatif est celui de l'attribution d'aides à l'investissement aux micro-crèches financées par la PAJE.

Les décisions d'attribution d'aides à l'investissement (PPICC, Pre, FaPSU) relèvent des conseils d'administrations des caisses locales. La mission a ainsi rencontré des caisses qui ont choisi ne pas accorder d'aides aux micro-crèches PAJE, d'autres de conditionner cette aide au respect par les structures de règles de tarification (modulation en fonction des revenus et plafonds horaires) ou de façon plus générale de la conditionner à l'accessibilité de la structure et à sa complémentarité par rapport à l'offre déjà existante. Il est possible que certaines caisses n'exigent le respect d'aucune condition. Bien que cela ait été envisagé au moment de l'élaboration de la COG, le conseil d'administration de la CNAF n'a pas pris de décision visant à fixer un critère d'accessibilité financière pour octroyer des aides à l'investissement aux micro-crèches, ce qui aurait permis d'harmoniser les politiques locales.

De même, la position des CAF vis-à-vis du soutien aux MAM est variable. Dans certains territoires, les CAF ont développé des politiques de soutien et d'accompagnement des MAM, le plus souvent conjointement avec le conseil départemental. D'autres font preuve de davantage de réticence et ne mettent en place aucun dispositif d'accompagnement spécifique. Or, sans ériger les MAM en « modèle » absolu, force est de constater qu'il constitue l'un des outils pour répondre au défi démographique des assistants maternels.

Pourtant, il existe parmi les CAF, une très grande hétérogénéité et parfois une absence de neutralité sur tel ou tel dispositif. Les MAM et les micro-crèches PAJE sont parfois soupçonnées *a priori* et sans élément de preuve de concurrencer les crèches PSU. Il leur est également reproché d'offrir un service de qualité inférieure. La mission n'a pas examiné la question de la qualité de ces structures mais considère que cet aspect doit être abordé au travers de la réglementation et pas par celle des financements.

Ainsi, le rôle majeur d'accompagnement et de conseil que jouent les CAF ne pourra être pleinement reconnu qu'à une seule condition : une plus grande harmonisation de la politique conduite par les 102 organismes de la branche famille.

Prétendre tout uniformiser serait naturellement un contre sens, en raison de la multiplicité des territoires. Mais il apparaît désormais souhaitable que la CNAF adopte des orientations stratégiques les plus simples possibles, notamment sur les MAM et les micro crèches PAJE. La future convention d'objectifs et de gestion Etat-CNAF 2018-2021 doit être l'occasion d'adopter ces orientations stratégiques applicables par l'ensemble du réseau.

En contrepartie, il convient de rendre l'information des CAF pleine et entière sur les ouvertures de MAM et de micro crèches PAJE¹⁴⁹. En effet, elles ne disposent pas aujourd'hui de cette information si ces structures ne font pas appel aux crédits d'investissement. Cette information devra être partagée dans le cadre des commissions départementales des services aux familles.

Recommandation n°8 : Faire adopter dans la future convention d'objectifs et de gestion de la CNAF des orientations stratégiques sur le développement des maisons d'assistants maternels (MAM) et des micro crèches PAJE, afin d'assurer une meilleure homogénéité de la politique menée par les CAF.

Recommandation n°9 : Rendre obligatoire l'information des CAF sur l'ouverture de toute solution d'accueil de la petite enfance.

3.1.2 Les leviers de développement de l'offre sont puissants mais répondent mal aux objectifs qualitatifs

Encadré 15 : Les principaux objectifs de la COG 2013-2017 relatifs à l'accueil du jeune enfant

Deux objectifs principaux étaient mis en avant : poursuivre le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant et réduire les disparités territoriales et inégalités sociales en matière d'accueil du jeune enfant.

Poursuivre le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant

Pour développer l'offre d'accueil en EAJE (sur tous les territoires), la CNAF entendait mobiliser les crédits d'investissement et de rénovation mais aussi soutenir le modèle économique de certains EAJE en opérant un rattrapage des prix plafonds pour les crèches familiales et parentales. S'agissant de l'accueil individuel, la CNAF indiquait qu'elle allait expérimenter le CMG en tiers payant (dispensant la famille d'une avance de frais) et soutenir financièrement le développement et la structuration des RAM (1 pour 70 assistants maternels).

Réduire les disparités territoriales et inégalités sociales en matière d'accueil du jeune enfant

Pour réduire les disparités territoriales, la CNAF prévoyait de créer 75 % des places dans les territoires prioritaires. Pour cela, elle envisageait de moduler la prestation de service et de mobiliser les aides à l'installation des assistants maternels.

Le second volet de cet objectif visait à renforcer l'accès des familles les plus modestes aux différents modes d'accueil pour atteindre l'objectif fixé par le CNLE d'une présence *a minima* de 10 % d'enfants issus de familles en situation de pauvreté dans les modes d'accueil collectif. Pour ce faire, la CNAF indiquait que les nouveaux CEJ seraient négociés en ce sens.

Source : Mission à partir de la COG

¹⁴⁹ L'information des CAF serait permise par le nouveau rôle de contrôle des structures collectives que la mission propose de leur confier (voir *infra*, recommandation 14) et par les travaux en cours concernant la base nationale de centralisation des agréments des assistants maternels (cf. encadré 9).

3.1.2.1 Les leviers de développement de l'offre sont relativement puissants

Pour assurer le développement de l'offre d'accueil, la CNAF dispose de deux leviers : aider à l'investissement ou l'installation d'une part, garantir une aide au fonctionnement stable et élevée pour que la pérennité de la structure ne soit pas remise en cause.

Pour le volet investissement, la CNAF dispose, principalement au travers du PPICC, de fonds conséquents pour soutenir la création de nouvelles places dans les EAJE. Elle a également développé des aides pour soutenir l'installation des assistants maternels : en moyenne, entre 2013 et 2016 : 100M€ ont été consacré à l'investissement dans les EAJE et 4,5M€ à l'aide à l'installation des assistants maternels¹⁵⁰.

Il convient pour autant de s'interroger sur la puissance réelle de ces leviers : les montants consacrés sont-ils suffisants ? les critères d'attribution sont-ils définis de façon à permettre une réelle augmentation de l'offre ? Sans avoir à déterminer si les fonds budgétés sont suffisants pour permettre l'installation de tous les assistants maternels et la création de tous les EAJE nécessaires, la sous-consommation des enveloppes (après re-basage du budget) d'aides à l'installation (54 % sur la période 2013-2016) et des aides à l'investissement (71 %) montre que ce n'est pas une pénurie de fonds de la CNAF qui entrave la création de nouveaux projets. Quant aux critères d'attribution des aides, ils semblent relativement larges (tous les EAJE et tous les assistants maternels sont éligibles).

Le second axe d'intervention de la branche famille consiste à garantir des ressources aux structures d'accueil ou personnes en charge de l'accueil. Le CEJ, qui s'ajoute à la PSU, semble être un levier puissant pour les EAJE. En effet, y sont éligibles non seulement toutes les nouvelles places financées par les collectivités territoriales (ou les employeurs réservataires non éligible au CIF)¹⁵¹, mais également toutes les places pour lesquelles le contrat est renouvelé. Certaines CAF ont d'ailleurs obtenu une dérogation de la CNAF pour intégrer au CEJ des places anciennes afin d'éviter leur fermeture¹⁵². Ainsi, les deux tiers des financements CEJ (1 648 M€) sont consacrés à la reprise du « stock » (prestations versées au titre de places financées dans de précédentes générations de contrats et reprises dans les nouveaux CEJ). En conséquence, l'octroi d'un CEJ conduit augmenter la part de financement de la CAF de 39 % à 64 % du coût de la place¹⁵³, et à limiter l'effort de la collectivité territoriale à 21% du coût de la place. Les financements associés aux CEJ représentent 3 295 M€ sur la durée de la COG¹⁵⁴, soit 31 % du montant total de la PSU.

En revanche, la CNAF n'intervient pas directement pour l'accueil à domicile, les assistants maternels et garde à domicile étant, par définition, rémunérés directement par les parents.

Malgré l'existence de ces leviers, les objectifs de création de places fixés par la COG sont loin d'être atteints. Ils n'ont pas été véritablement déclinés localement, les objectifs de création fixés aux directeurs de CAF étant souvent bien inférieurs. Il faut rappeler que la branche famille, quelle que soit l'ampleur des fonds mobilisés, n'est pas le porteur des projets de création. Les garanties de financement – pourtant élevées – ne sont pas nécessairement suffisantes pour décider les gestionnaires ou professionnels à créer ou augmenter l'offre d'accueil.

¹⁵⁰ En 2016, ces dépenses sont 4 271 000M€ pour la prime d'installation et 165 000€ pour les primes aux MAM

¹⁵¹ Ainsi 68% des places créées par le secteur marchand bénéficient d'un financement CEJ soit parce qu'elles opèrent par une DSP, soit parce que des collectivités ou des employeurs non éligibles au CIF y ont réservé des places.

¹⁵² Dans le contexte du désengagement financier du conseil départemental.

¹⁵³ Pour une garde à temps plein (162h/mois) et un couple gagnant 2 SMIC (financement CNAF calculé net des participations familiales). Cf. annexe 4

¹⁵⁴ CEJJ stock et flux (à signer et déjà signé, enfance et jeunesse partiellement indistincts), dont dotation de fonctionnement des jardins d'éveil. Budgets rebasés.

Par ailleurs, développer l'offre totale implique de maintenir l'offre existante, sauf naturellement à ce qu'elle semble inadaptée. Depuis 2013, entre 4 700 et 5 600 places sont supprimées chaque année. Selon les interlocuteurs de la mission, ces places sont supprimées car elles ne sont plus utilisées, souvent en raison de l'attrition démographique de la zone concernée. Cependant, les EAJE sont parfois menacés de fermeture pour des raisons financières. Ainsi, les travaux de la CNAF mettent en évidence le fait que « la combinaison d'un faible taux de fréquentation et de la fragilité financière [faible taux de financement, déficit, prix de revient élevé] est une probabilité accrue de fermeture » et que les établissements qui cumulent ces difficultés sont ceux qui accueillent les enfants des familles les moins aisées¹⁵⁵. Il est important que les CAF soient en mesure de détecter les établissements en difficulté¹⁵⁶ afin de pouvoir intervenir pour empêcher les fermetures soit en aidant à la rénovation des locaux, soit en abondant les aides au fonctionnement.

La rénovation des EAJE relève du Pre dont le budget moyen entre 2013 et 2016 était de 17M€ (14M€ exécutés), soit 11 % (12 % en exécution) du total des sommes consacrées à la création et à la rénovation des EAJE¹⁵⁷.

Quant au soutien au fonctionnement, il faut souligner que des EAJE anciens peuvent ne pas bénéficier des CEJ : soit parce que les places ont été ouvertes avant 1983 et la création de ce type de contrats¹⁵⁸, soit parce que la commune n'a pas souhaité en bénéficier à l'époque de l'ouverture¹⁵⁹. Ainsi, selon la CNAF 36 % des EAJE (représentant 33 % des places) ne bénéficient pas des CEJ. Bien que peu respectée en pratique, la question de la limitation du CEJ aux places nouvelles est interrogée dans le contexte de l'expérimentation de la fusion PSU-CEJ. Si la fusion PSU-CEJ était mise en place, elle supprimerait le seul levier financier de la CNAF incitant, en fonctionnement, à la création de places nouvelles. En attribuant une aide au fonctionnement supérieure à tous les EAJE, la réforme permettrait de mieux soutenir l'ensemble de l'offre existante (cf. 3.3).

3.1.2.2 Les outils de zonage sont peu utilisés

Le deuxième objectif de la CNAF est de réduire les disparités territoriales et ainsi de développer l'offre dans les territoires définis comme prioritaires.

Les financements du FNAS ne sont que rarement réservés à certains territoires et l'absence de limitation sur les principaux fonds (qui n'ont pas été intégralement consommés) a rendu inutile une priorisation entre les territoires¹⁶⁰.

Cependant, **les financements à destination des EAJE sont majorés dans les zones prioritaires** : les aides à l'investissement du PPICC peuvent être plus que doublées dans les territoires prioritaires, le FRT et le FPT disposent de critères en lien avec la territorialisation. Toutefois, ces

¹⁵⁵ Note de la CNAF relative à l'évolution des dépenses du Fnas en 2016, mars 2017

¹⁵⁶ La CAF du Pas-de-Calais a créé un outil de repérage des structures fragiles (en fonction du taux de fréquentation et du prix de revient) qui lui permet d'identifier les EAJE qui auraient besoin d'un accompagnement et de travailler avec elles pour améliorer leur gestion. Un tel outil mériterait d'être partagé entre caisses.

¹⁵⁷ Le FaPSU, consacré à l'investissement mais uniquement pour améliorer la qualité (telle que définie par la PSU) n'est pas traité ici.

¹⁵⁸ Contrat crèche en 1983, contrat « enfance » en 1988, contrat de temps libre en 1998 et contrat « enfance et jeunesse » en 2006

¹⁵⁹ La création de places nouvelles est entendue à l'échelon du CEJ, ainsi la création d'une nouvelle structure pour y transférer des places existantes n'ouvre pas droit au CEJ pour ces places.

¹⁶⁰ La plupart des financements de la CAF ne sont pas limitatifs : les CAF font des prévisions de dépenses qui sont « servies » par la CNAF sans que ne soit atteint le plafond budgété. Il existe même un dispositif de réallocation entre caisses qui permet de répartir au mieux les fonds.

aides ne sont pas pleinement utilisées : alors même que les fonds sont sous-exécutés, une étude de la CNAF a mis en évidence le fait que seulement 27 % des places qui y étaient éligibles ont bénéficié du FRT.

Encadré 16 : Les fonds territorialisés : FRT et FPT

Le fonds de rééquilibrage territorial (FRT) a pour but d'orienter la création de nouveaux EAJE ou de nouvelles places dans les EAJE existant dans des zones définies comme étant prioritaires, à l'échelon de la commune, de l'EPCI, de l'arrondissement ou du quartier. Les priorités sont définies au regard de 3 critères de comparaison à la moyenne nationale : le taux de couverture global de l'accueil (critère A), le potentiel financier du territoire (critère B), les revenus de la population résidente (critère C).

L'aide attribuée au titre de ce fonds varie de 300€ à 1400€ par an selon le nombre de critères remplis par le territoire où sont créées les places*. Ces critères et les montants des aides, fixés par la CNAF, peuvent être adaptés localement pour répondre à une priorisation établie dans le schéma départemental des services aux familles.

Le fonds publics et territoires (FPT) consiste une aide à l'investissement ou au fonctionnement des établissements dont l'offre répond à des besoins spécifiques. Le fonds a principalement pour objectif de soutenir les EAJE qui accueillent des enfants porteurs de handicap ou des enfants dont les parents sont confrontés à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité. Le montant alloué est décidé localement.

*1400€ par place dans les zones prioritaires de niveau 1 (ZP1) qui sont celles qui remplissent les trois critères A, B et C ; 700€ par place dans les zones prioritaires de niveau 2 (ZP2) qui répondent à deux critères sur trois : (A et B) ou (A et C) ; 300€ par place dans les zones prioritaires de niveau 3 (ZP3) qui sont les zones seulement caractérisées par un taux de couverture inférieur à la moyenne nationale (critère A))

Source : mission

Ainsi, entre 2013 et 2016, 60 % des places d'accueil collectif ont été créées en zone prioritaire. Ce chiffre est supérieur à celui de la COG 2008-2012 (56%) mais ne correspond pas à l'objectif de créer 3 places sur 4 en zone prioritaire. Il faut cependant distinguer entre les différents critères de priorisation¹⁶¹. En effet, les places sont principalement créées dans les territoires sous-couverts mais disposant d'un potentiel financier et de revenus moyens par habitant plus élevé (ZP3, 25 % des places créées entre 2013 et 2016, contre 15 % dans les ZP1, qui combinent un faible taux de couverture et un potentiel financier inférieur à 978€/habitant). Les analyses de la CNAF¹⁶² montrent ainsi que la bonification apportée aux projets d'investissement dans les zones prioritaires (ZP1 et ZP2) n'est pas suffisante pour permettre de compenser l'écart de moyens entre communes. Le taux de décision de création de places dans les communes où le potentiel financier par habitant est supérieur à 1 200€ est deux fois supérieur à celui des communes où le potentiel financier par habitant est inférieur à 700€.

Les CAF ont beaucoup moins de prise sur l'implantation de l'accueil individuel. L'aide à l'installation des assistants maternels peut être majorée (+300€) et l'aide à l'implantation des MAM (3000€) est réservée aux territoires prioritaires mais elle est peu susceptible d'influencer réellement le choix d'implantation (logement personnel des assistants maternels, lieu de demande solvable pour les MAM).

¹⁶¹ CNAF, DPFS, « evolution des dépenses du FNAS en 2016 », note du 3 mars 2017.

¹⁶² Note de la CNAF relative à l'évolution des dépenses du Fnas en 2016, mars 2017

Dans le cadre de l'expérimentation de la fusion PSU-CEJ, les bonifications reposant pour certaines sur les mêmes critères que les fonds territoriaux ont été mises en place. Intégrer les fonds territoriaux à une prestation unique rendrait plus simple, et plus lisible pour les gestionnaires, leur attribution.

3.1.2.3 Les leviers pour orienter l'offre vers les besoins spécifiques des familles sont limités

Dans la COG, la CNAF identifie le besoin d'accueil des enfants issus de familles vulnérables, s'y ajoutent deux autres objectifs en termes de besoins des familles : l'accueil d'enfants porteurs de handicaps et le dimensionnement de l'accueil au plus près des besoins des familles.

La CNAF suit la part d'enfants accueillis en EAJE dont les parents paient le tarif horaire le plus bas (inférieur à 1€), ce qui ne correspond pas au seuil de pauvreté mais est le seul indicateur disponible en l'attente du développement d'un système d'information permettant de relier les bases de données relatives aux EAJE et celles relatives aux bénéficiaires de prestations individuelles – qui retracent les revenus des familles¹⁶³. Ainsi, en 2015, 30,4 % des enfants accueillis en EAJE sont issus de familles modestes (294 881 sur 971 069 enfants). La CNAF suit également le nombre d'enfants bénéficiaires de l'AEEH (7344 enfants en 2015 soit 0,8 %). Cet indicateur doit être examiné avec précaution dans la mesure où le handicap des enfants de moins de trois ans est rarement reconnu administrativement.

La CNAF et les CAF peuvent mobiliser plusieurs outils pour orienter les modalités de l'accueil collectif pour permettre une meilleure réponse aux besoins des familles, mais elles n'en disposent d'aucun pour l'accueil individuel. Même en ce qui concerne les EAJE, les outils dont disposent les CAF pour inciter les EAJE à répondre à ces objectifs ou les soutenir dans cette démarche sont peu efficaces et peu mobilisés.

Il faut préciser que l'accueil d'enfants porteurs de handicap, issus de familles plus vulnérables ou ayant des besoins d'horaires atypiques peut être plus coûteux pour les structures : soit parce qu'il demande une prise en charge plus grande (auprès des enfants ou d'accompagnement des familles), soit parce qu'il peut entraîner une fréquentation irrégulière ou à des horaires qui pénalisent la structure en minorant son taux d'occupation et donc son efficacité si elle ne parvient pas à ajuster en conséquence la mobilisation du personnel.

Parmi les outils d'incitation, pour amener les EAJE à accueillir des enfants de familles modestes, les CAF ont pour principal levier, le CEJ : lors de la conclusion de celui-ci, la CAF doit introduire l'objectif d'accueillir au moins 10 % d'enfants de familles pauvres. Au-delà du fait que les CAF ne sont pas encore capables de mesurer cet indicateur (développement de Filoue en cours), les échanges de la mission avec les CAF laissent penser que ce levier est peu opérant. Selon les CAF, les communes ou intercommunalités seraient d'elles-mêmes attentives à la mixité sociale de leurs établissements. Cet outil ne peut pas s'appliquer aux structures publiques ou privées qui ne bénéficient pas du CEJ. Par ailleurs, l'inclusion de cet objectif ne permet pas une différenciation du financement.

Cependant, le CEJ a un effet ambigu sur la réponse aux besoins d'horaires atypiques des familles. Un taux d'occupation de 70 % est exigé pour toucher la totalité de la PSEJ, cela peut donc inciter les EAJE à choisir des familles aux besoins stables ou à accepter d'accueillir des enfants à titre

¹⁶³ Cet outil, Filoue, est en cours de mise en œuvre, il a été testé sur 4 territoires et permet de connaître le revenu des familles qui sont par ailleurs allocataires de la CNAF.

occasionnel pour améliorer son taux d'occupation. Ce critère n'a d'ailleurs pas été retenu dans le modèle de fusion PSU-CEJ expérimenté.

Le second levier devant amener les EAJE à mieux répondre aux besoins des familles repose sur les modalités de la PSU. La réforme de la PSU (cf. partie 3.3) réalisée en 2014 incite financièrement les EAJE à s'adapter aux besoins des familles en prenant en compte le taux de facturation, c'est-à-dire l'écart entre les heures réalisées (par définition celles dont la famille a vraiment besoin) et les heures facturées. Le taux de facturation est pris en compte pour déterminer le montant de la PSU ce qui incite les EAJE à ne pas facturer des heures qui ne sont pas réalisées (soit en revoyant les contrats signés avec les familles, soit en ne facturant pas certaines heures où l'enfant est absent). **Cet outil permet *a priori* d'inciter les EAJE à répondre aux besoins des familles. Cependant, il ne les empêche pas de sélectionner les familles qui des besoins standards (5 jours par semaine, à temps complet) au détriment de celles qui ont des besoins plus ponctuels (demi-journées etc.).**

Le seul outil qui permet de soutenir financièrement les EAJE qui répondent à des besoins spécifiques est le FPT : ce fonds a en effet principalement pour objectif de soutenir les EAJE qui accueillent des enfants porteurs de handicap ou des enfants dont les parents sont confrontés à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité. Les montants alloués à ce fonds ont été en grande partie utilisés : 35M€ en moyenne par an sur les 45M€ budgétés.

Par ailleurs, un nouvel outil, les crèches VIP (présenté dans l'encadré 20) est en train d'être élaboré et ne semble pas rencontrer un grand succès.

Il apparaît donc que les outils visant à s'assurer que l'accueil répond aux besoins de toutes les familles sont très limités. Ils sont à la fois peu contraignants et ne permettent pas de compenser les coûts occasionnés pour les structures concernées.

La mission considère que les aides au fonctionnement des EAJE, hors PSU, doivent avoir pour but d'améliorer la réponse aux besoins des familles. Si la réforme PSU-CEJ portée par la CNAF était mise en œuvre, il conviendrait d'utiliser les fonds autrefois liés à la création de nouvelles places (CEJ) pour mieux financer les structures qui font face à des coûts de fonctionnement supérieurs du fait de leur engagement dans la réponse aux besoins des familles. Une bonification du financement pourrait ainsi dépendre des besoins d'accompagnements spécifiques identifiés pour certains enfants ou familles ou de la part de familles dont les contrats sont irréguliers, atypiques, comportent un faible nombre d'heures.

Recommandation n°10 : Simplifier le financement des EAJE en ciblant les financements complémentaires à la PSU sur la prise en charge des besoins spécifiques (accueil d'enfants porteurs de handicap, contrats irréguliers ou familles ayant recours à des horaires atypiques).

3.2 La dynamique partenariale est également inaboutie

3.2.1 La politique de petite enfance est naturellement complexe car elle ne repose pas sur la compétence obligatoire d'un acteur

La politique de petite enfance et la création de solutions de garde pour les jeunes enfants repose sur l'intervention de nombreux acteurs au sein desquels la CAF joue un rôle central mais dépend fortement de l'intervention d'autres acteurs.

En l'absence de compétence obligatoire (aucun acteur institutionnel n'est responsable de l'existence des solutions d'accueil), les acteurs sont placés dans une forte dépendance les uns vis-à-vis des autres.

L'acteur central de la création de solutions de garde est le gestionnaire ou, dans le cas de l'accueil individuel, la personne qui décide d'exercer cette activité. Il peut s'agir d'une collectivité territoriale, d'une association ou d'une entreprise ou d'un individu. La CAF intervient à la fois comme financeur – sans lequel les projets des gestionnaires ne seraient pas viables – mais également dans un rôle d'accompagnement des projets. Elle peut orienter les projets, conditionner certains financements (cf. *supra*) mais jamais décider de la création d'une solution de garde, de sa localisation, ni même du public accueilli.

Les CAF disposent de leviers – dont l'efficacité est variable – pour orienter les projets, il leur est plus difficile de les faire naître. La compétence « petite enfance » n'est pas une compétence obligatoire pour les collectivités territoriales. En conséquence, la CAF ne doit pas seulement accompagner les projets des collectivités mais également susciter des créations de places auprès des collectivités ou d'autres gestionnaires, en particulier dans le contexte actuel de financement contraint.

Les départements ne sont responsables que de garantir la qualité de l'accueil (agrément des établissements et des assistants maternels). Bien que participant historiquement à leur financement (cf. *partie 2*), en aucune manière ils n'ont l'obligation juridique de financer des solutions d'accueil. Les communes ne disposent pas davantage de cette compétence. Celles disposant d'une taille suffisante se retrouvent dans une situation parfois qualifiée d'obligation de fait, l'action sociale facultative devenant un « devoir ». Ainsi, la majorité des EAJE sont gérés directement ou indirectement par l'échelon communal.

Pour les communes de petite taille, le recours à l'intercommunalité apparaît le bon moyen d'envisager l'installation d'un EAJE, d'une MAM ou d'un RAM. Ainsi, en 2014, 40 % des EPCI disposent de la compétence action sociale et, parmi eux, 77 % de la compétence petite enfance¹⁶⁴. On note une disparité forte selon la taille de la commune : ainsi 56,7 % des communes de plus de 10 000 habitants dont l'EPCI dispose de la compétence sociale lui ont confié la compétence petite enfance contre 81,5 % des communes de moins de 500 habitants.

Ainsi, il est difficile pour les CAF de mobiliser l'échelon communal ou intercommunal. L'analyse de la CNAF met en évidence que « le taux de décisions de places nouvelles est plus élevé quand le potentiel financier est élevé, sont légèrement supérieurs quand le taux de couverture est faible et sont plus élevés quand le revenu moyen est élevé ». Il apparaît ainsi que la capacité de financement des places dépend davantage des caractéristiques de la commune d'implantation (potentiel financier élevé, revenu moyen élevé) que du ciblage des CAF (aides ciblées là où le taux de

¹⁶⁴ Drees, 2014

couverture est faible, le potentiel financier et le revenu moyen faibles). Ainsi « le taux de décision est systématiquement croissant avec le potentiel financier, et ce chaque année depuis 2011. Ainsi, la bonification apportée aux projets d'investissement n'est pas suffisante pour compenser l'écart de moyens financiers entre les communes ». La CNAF met ainsi en évidence que les places d'EAJE sont majoritairement créées dans les villes de plus de 100 000 habitants qui cumulent les 3 caractéristiques évoquées.

De plus, la création d'une solution d'accueil ne dépend pas que de son gestionnaire (ou la personne qui décide de se lancer dans l'accueil individuel), elle dépend également de la décision d'agrément accordée par le conseil départemental, et plus précisément le service de protection maternelle et infantile (PMI). La PMI peut également suspendre ou retirer cet agrément si elle constate des dysfonctionnements. Elle peut également intervenir, de même que la CAF, en conseil auprès des porteurs de projets.

Ainsi, les CAF bien que financeur principal ne sont pas maîtres de la création des places d'accueil et jouent davantage un rôle d'accompagnement des projets. Le rôle de maïeuticien des conseillers techniques dans les projets de création ou de développement des structures mérite ainsi d'être souligné.

3.2.2 Les schémas de services départementaux aux familles ont permis de renforcer la dynamique partenariale, mais restent insuffisants pour structurer l'offre d'accueil

3.2.2.1 Un large partage des objectifs autour d'une gouvernance placée sous la présidence de l'État

Les schémas départementaux des services aux familles sont l'aboutissement d'une politique d'association des partenaires (cf. annexe 5) qui ont été généralisés en 2013 après expérimentation. Le schéma doit se décliner en fonction des priorités nationales suivantes :

Encadré 17 : Les priorités des schémas

1. réduire les inégalités territoriales en matière d'accueil du jeune enfant, tant sur les modes d'accueil individuel que collectif ;
2. répondre aux besoins spécifiques des familles, en particulier l'accès des enfants en situation de handicap et des enfants des familles vulnérables ;
3. mailler progressivement le territoire en matière d'offre d'accompagnement à la parentalité ;
4. renforcer l'articulation de l'accueil du jeune enfant et des actions de soutien à la parentalité ;
5. faciliter une action coordonnée des acteurs sur le territoire ;
6. améliorer l'information des familles sur l'offre disponible.

Source : *Guide de l'élaboration des schémas départementaux des services aux familles*

En matière de réduction des inégalités territoriales concernant l'accueil du jeune enfant, le schéma départemental détermine en particulier les territoires prioritaires éligibles aux crédits du fonds de rééquilibrage territorial prévu par la convention d'objectifs et de gestion Etat/CNAF 2013-2017.

Le plan d'action intègre à ce sujet l'ensemble des modes d'accueil, y compris l'accueil individuel et les politiques de préscolarisation des enfants âgés de 2 à 3 ans, en lien avec le ministère de l'éducation nationale.

La démarche semble d'abord avoir été perçue de manière diverse par le corps préfectoral, certains s'engageant personnellement – y compris dans la présidence des réunions- d'autres estimant qu'il s'agissait d'une priorité certes louable, mais venant encore s'ajouter à une longue liste. La mission a pu ainsi constater que le rythme de signature des schémas tenait beaucoup à cet engagement personnel.

Plus généralement, la place de l'Etat dans le dispositif peut interroger. Les représentants de l'AMF ont indiqué à la mission avoir souhaité que le préfet joue un tel rôle, pour éviter de tomber sous la présidence du président du conseil départemental : l'Etat est ainsi placé en position d'arbitre, à la fois entre les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et les caisses d'allocations familiales. Dans certains départements, en raison de l'implication de la collectivité territoriale sur le sujet, le préfet a préféré laisser le président du conseil départemental prendre la présidence ou la co-présidence.

Le constat des directions départementales de la cohésion sociale qu'a pu rencontrer la mission sur le terrain converge. Depuis trente ans, l'Etat n'a plus de compétence petite enfance, et les services déconcentrés sont dépourvus de moyens pour faire face à la responsabilité de pleinement animer le travail de coordination demandé. Pour autant, les schémas départementaux sont intéressants parce qu'ils peuvent alimenter et permettre d'assurer la cohérence de politiques transversales (politique de la ville, politique de lutte contre les exclusions, politique d'égalité femme-homme, dimension « parentalité » des schémas, politique de l'emploi...).

La mise en perspective et le partage d'objectifs sociaux, comme celui demandé d'accueillir dans les EAJE au moins 10 % d'enfants de familles défavorisées ou de favoriser l'accueil des enfants handicapés, relayant ainsi les objectifs de la COG CNAF, apparaissent largement consensuels.

Les schémas sont également de nature à créer les conditions d'un partenariat entre la CNAF et l'Education nationale, alors même que la préscolarisation et la mise en place des dispositifs passerelle nécessitent un rapprochement entre ces deux organismes.

Encadré 18 : Les dispositifs passerelle

Dans le cadre du plan d'action de la petite enfance du 10 novembre 2016, un des objectifs est de développer les dispositifs passerelle:

« Il s'agit de promouvoir, généraliser et pérenniser les dispositifs et partenariats locaux, afin de favoriser une meilleure continuité éducative pour l'enfant.

Des expériences et bonnes pratiques existent localement, en particulier les classes passerelles cofinancées par les Caisses d'allocations familiales. Ces projets spécifiques, organisés en lien avec les écoles, favorisent l'accompagnement des enfants et de leurs parents pour leur permettre d'entrer en toute confiance dans le système scolaire.

Dans certaines collectivités, un travail commun est réalisé entre les équipes des EAJE et celles des écoles maternelles pour garantir la cohérence éducative et une transition sereine des enfants entre les deux types d'établissements. »

Bien qu'ancien (prévu par une convention entre le ministère de l'Éducation nationale et le ministère des Affaires sociales en 1990), ce dispositif est encore peu développé. A la rentrée 2016, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) dénombrait 86 classes passerelles.

Source : mission

3.2.2.2 Une utilité certaine, malgré l'absence de caractère prescriptif

Une photographie des schémas départementaux au printemps 2017 montre une réalité différente des objectifs volontaristes de départ.

Le traitement dans un seul document des questions de petite enfance et de parentalité présente du sens. L'information est également beaucoup plus clairement partagée entre partenaires sur les zones denses et sous denses : le schéma départemental arrive à concrétiser ce qu'imaginait la loi du 2 janvier 2002. Ce partage d'information regroupe désormais l'ensemble des partenaires, y compris le rectorat.

Mais on peut ajouter que, pour les départements habitués à un travail partenarial, le schéma a représenté une valeur ajoutée plutôt réduite.

Les schémas permettent certes de partager l'information entre partenaires et d'explicitier les priorités et notamment les zones prioritaires définies par la CNAF. De fait, la priorité accordée à la création de places nouvelles dans les zones prioritaires s'est renforcée. Dans le même temps, il convient de souligner que l'alignement stratégique des acteurs n'est pas pleinement assuré. Au sein même des caisses de sécurité sociale, la MSA peut avoir ses propres territoires « prioritaires » différents des ZP1 des CAF. Les représentants de la MSA rencontrés par la mission ont ainsi tous mis en avant le rôle de la MSA dans le développement des territoires ruraux. Ils conçoivent ainsi leur intervention comme étant complémentaire à celle des CAF. L'appel à projet initié par la caisse centrale de la MSA ne faisait ainsi pas référence aux critères de la CNAF. L'Education nationale a elle aussi ses propres priorités, elle cible le développement de la préscolarisation sur les REP/REP+. Les schémas imposent d'ailleurs aux différents acteurs de veiller à la cohérence des différents zonages entre ceux utilisés par la politique de la ville, par l'Education nationale et par les CAF.

La question de la « priorisation » est difficile à assumer pour les conseils départementaux. Certains acteurs –comme un conseil départemental rencontré par la mission- refusent ainsi que le schéma soit rendu public, de peur de « stigmatiser » tel ou tel territoire. D'autres départements n'hésitent pas à diffuser largement sur Internet le contenu de leur schéma¹⁶⁵.

De toute façon, donner une force « normative » aux schémas apparaît hors de portée. Les ministres chargées des Affaires sociales et de la famille écrivent elles-mêmes dans leur circulaire du 22 janvier 2015 : « *Si le schéma permet de mobiliser les partenaires pour créer des places d'accueil ou des dispositifs de soutien à la parentalité dans les territoires les moins dotés, la définition de territoires prioritaires ne doit donc pas constituer un frein à la création de solutions d'accueil dans les communes déjà équipées.* ». L'objectif premier de création de places passe clairement avant une réorientation de l'offre territoriale.

Le niveau communal ou intercommunal a d'ailleurs clairement demandé que les schémas restent des outils d'aide à la décision facultatifs et non prescriptifs¹⁶⁶.

Un paragraphe du préambule du schéma de Pyrénées Atlantiques résume parfaitement ce souhait des collectivités territoriales. Il est précisé qu'« *il est un moyen d'actualiser chaque année la connaissance de l'état offre de service et demande des parents, un outil de programmation négocié, un outil d'information, négociation, pilotage MAIS il n'est pas un outil de planification obligatoire de l'offre de service ni un plan opposable aux institutions* ».

¹⁶⁵ Le schéma départemental des services aux familles des Yvelines se retrouve ainsi très facilement.

¹⁶⁶ Synthèse de l'enquête AMF du 14 septembre 2015.

En résumé, « *le schéma impulse mais n'oblige pas à faire* », comme le note l'étude qualitative réalisée par la CNAF en 2014.

3.2.2.3 Un lien ténu avec les autres dispositifs de partenariat

Les schémas avaient pour ambition initiale de se décliner au niveau *infra* départemental. Le ministère et la Cnaf imaginaient que les conventions territoriales globales (CTG), expérimentées depuis 2009 dans la branche famille, puissent être des relais utiles.

Encadré 19 : Les conventions territoriales globales

La convention territoriale globale (Ctg) est une convention de partenariat entre la CAF et un acteur territorial (commune, EPCI) en vue de renforcer la cohérence et la coordination des actions relevant de la branche Famille en direction des habitants d'un territoire.

La Ctg favorise la territorialisation de l'offre globale de service de la branche Famille en cohérence avec les politiques locales. Sur un plan politique, elle a pour objectif d'élaborer le projet social du territoire avec la (les) collectivité(s) et d'organiser concrètement l'offre globale de service des Caf de manière structurée et priorisée. Elle favorise ainsi le développement et l'adaptation des équipements et services aux familles, l'accès aux droits et l'optimisation des interventions des différents acteurs. Réalisée dans le cadre d'une démarche partenariale, la Ctg se concrétise par la signature d'un accord-cadre politique, sur une période pluriannuelle de quatre ans, entre la Caf et le conseil général à l'échelon du département et/ou la commune ou la communauté de communes à l'échelon local. La Ctg s'appuie sur un diagnostic partagé avec les partenaires concernés pour définir les priorités et les moyens dans le cadre d'un plan d'actions adapté. En mobilisant l'ensemble des ressources du territoire, la Ctg renforce les coopérations et contribue ainsi à une plus grande efficacité et complémentarité d'interventions.

À l'échelon du département, la Ctg permet d'identifier les territoires prioritaires et de clarifier les compétences de la Caf et du conseil général sur des champs d'intervention partagés. À l'échelon des communes ou communautés de communes, la Ctg permet de partager avec les élus un diagnostic et un plan d'action associant l'ensemble des partenaires du territoire.

La CTG peut ainsi être un bon instrument de mise en œuvre, à l'échelle locale, du plan d'action établi dans le cadre du CDSF. Une telle convention peut également porter plus spécifiquement sur un nombre restreint de politiques publiques, comme le contrat départemental enfance-jeunesse.

Source : mission

La question de l'association du niveau communal et intercommunal aux schémas départementaux est clairement posée : c'est souvent cette maille territoriale qui est pertinente. Mais la déclinaison du schéma départemental sur les CTG –harmonieuse sur le papier- ne semble pas avoir été suivie d'effets.

On peut également noter que les priorités gouvernementales elles-mêmes sont par principe évolutives. Ainsi, le Gouvernement a souhaité lancer en mai 2016 un dispositif spécifique avec les « crèches à vocation d'insertion professionnelle », dispositif non prévu par les schémas départementaux et qui peut apparaître comme une couche supplémentaire à implémenter par les différents acteurs.

Encadré 20 : Les crèches à vocation d'insertion professionnelle

Afin de faciliter l'accès à l'emploi des parents de jeunes enfants, en particulier des mères élevant seules leurs enfants, les Ministres chargés de la famille et du travail, ainsi que la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et Pôle emploi ont signé, en mai 2016, une convention et une charte nationale. Le label « Crèche à vocation d'insertion professionnelle » est ainsi attribué par les Caisses d'allocations familiales (CAF) aux crèches désireuses de participer à cette démarche. Elle consiste à réserver 30% des places aux enfants de parents sans emploi et allocataires du RSA, en leur offrant un accueil de 3 jours par semaine, à raison de 8 heures par jour et en liant le bénéfice de la place d'accueil de l'enfant à un accompagnement du parent vers l'emploi. Il s'agit donc de développer ces établissements et services et de favoriser, en les valorisant, les initiatives d'autres partenaires qui concourent aux mêmes objectifs, notamment ceux qui proposent un accompagnement global des familles, parfois en lien avec un centre social.

A ce jour, 5 départements sur 22 ont répondu positivement à la relance formulée en janvier 2017.

Le dispositif nécessite de créer des « commissions crèche VIP » au sein des SDSF, ce qui apparaît lourd. Quelques doutes subsistent localement quant à la coordination de ce dispositif (CAF ou DDCS). De plus, la mesure n'était pas inscrite dans les priorités de la CAF pour 2016 (Calvados).

Le taux de 30 % apparaît très élevé pour les gestionnaires et dépourvu de financement.

En Indre et Loire, le dispositif apparaît finalement « stigmatisant » pour les établissements et Pôle emploi a des difficultés d'activer réellement le suivi prévu.

Source : Plan d'action pour la petite enfance, dossier de presse du 15 novembre 2016 et note de la DGCS du 13 février 2017

Au-delà de l'élaboration des schémas, il reste à les faire vivre dans la durée.

La mission a pu constater l'engagement des principaux acteurs au plan national. La DGCS a consacré un temps d'échange sur les schémas le 10 novembre 2016. La CNAF a lancé une démarche d'évaluation qualitative des schémas, avec le cabinet GESTE (octobre 2016-avril 2017). Elle consiste en l'étude de cas de 9 schémas, sous forme de monographies. Les axes de l'évaluation portent sur la coordination des acteurs (en quoi les schémas la facilitent-elles ?) et l'action mise en œuvre (en quoi les schémas favorisent-ils les questions de pertinence de l'offre, d'augmentation de l'offre sur les territoires, de réduction des inégalités ?).

La mission ne souhaite pas proposer de recommandations qui remettraient en cause le travail engagé et qui aboutiraient à un mecano institutionnel coupé des réalités complexes d'une centaine d'entités différentes.

Elle suggère que la deuxième génération des schémas soit clairement placée sous la responsabilité des CAF, la place de l'Etat étant circonscrite dans les départements à une présidence arbitrale. On peut considérer, selon l'expression d'un représentant du corps préfectoral rapporté à la mission, que les CAF constituent aujourd'hui « *le bras armé de l'Etat* ». Il sera également nécessaire d'associer plus étroitement les communautés de communes et les communes en prévoyant une signature systématique des grandes communes et des intercommunalités.

En revanche, sur le plan national, il apparaît fortement souhaitable que le DGCS continue de s'impliquer à haut niveau, en sa qualité de délégué interministériel à la famille pour réunir régulièrement avec le directeur de la Cnaf et la DSS et les représentants de l'AMF et de l'ADF un comité de pilotage stratégique. La présence du directeur général de l'enseignement scolaire apparaît également nécessaire.

Recommandation n°11 : Conforter l'existence dans la loi des commissions départementales des services aux familles, qui allient les volets parentalité et petite enfance et dans l'objectif d'associer plus étroitement le niveau communal.

Recommandation n°12 : Placer la deuxième génération des schémas départementaux des services aux familles sous la responsabilité opérationnelle des CAF.

Recommandation n°13 : Instaurer un pilotage national stratégique des schémas des services aux familles Ministère des Affaires sociales-CNAF-MSA-ADF-AMF-Éducation nationale.

3.2.3 L'environnement partenarial demeure complexe et mériterait une simplification

3.2.3.1 Les modalités de l'agrément des EAJE par les services de PMI est parfois perçu comme un obstacle à la création de solutions d'accueil

Le rôle de la PMI est ainsi interrogé, en raison de l'hétérogénéité des pratiques selon les départements, et parfois au sein même des PMI.

Il est reproché aux services de PMI d'avoir des pratiques hétérogènes d'un département à l'autre, et parfois même au sein du département, ainsi que des exigences excessives ou peu stables qui freineraient voire empêcheraient la création de solutions d'accueil collectif.

La DGCS s'est efforcée de mener un travail partenarial pour édicter un Guide des bonnes pratiques¹⁶⁷ qui constitue un référentiel commun aux acteurs et vise à faciliter les relations entre les acteurs.

Encadré 21 : Extraits de l'introduction du Guide ministériel d'avril 2017

Sur cette base, un groupe de travail animé par la DGCS et réunissant institutions nationales, représentants des gestionnaires et représentants des services de PMI, a été chargé d'éclaircir, à droit constant, les éléments de réglementation qui posent des difficultés aux acteurs de terrain. (...) Le présent guide, fruit du travail de ce groupe, entend proposer une lecture raisonnée du cadre normatif dès que celui-ci le réclame, et suggérer des recommandations qui, portées par le consensus national, sont susceptibles de constituer une base de travail aboutie pour forger un consensus local.

Dans ce contexte, ce guide se compose :

- de rappels de la réglementation existante applicable aux EAJE et dont il revient aux services de PMI de vérifier la mise en œuvre, que cette réglementation soit spécifique aux EAJE ou non ;
- de recommandations qui peuvent servir de repères lorsque les réglementations laissent une marge d'interprétation ;
- de bonnes pratiques choisies parmi les remontées de nombreux départements dans le cadre de l'étude menée et du groupe de travail, qui méritent d'être valorisées et portées à la connaissance de tous, et qui concernent aussi bien les zones urbaines que rurales ;
- autant que de besoin, de paragraphes consacrés à la situation des micro-crèches, dès que leurs spécificités le réclament.

Source : *Les Etablissements d'accueil du jeune enfant - Guide ministériel à l'intention des services de protection maternelle et infantile, avril 2017.*

¹⁶⁷http://www.familles-enfance-droitsdesfemmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2017/04/Guide-ministeriel-EAJE_PMI_avril-2017.pdf

La mission considère que le guide, fort de 110 pages, représente un travail accompli et pédagogique et qu'il s'agit du meilleur résultat à législation constante. Ce guide invite, dans le cadre ou le prolongement des outils déjà existants, à mener « *des démarches partenariales d'accompagnement commun (PMI, SDIS, commune, intercommunalité, CAF, DDPP, ARS, têtes de réseau associatif quand elles sont présentes) des porteurs de projet, dans un esprit de précocité, de régularité et de collégialité des échanges* ».

L'accueil du jeune enfant est marqué par une forte culture de santé publique. Toutes les dispositions qui fondent la compétence des services de PMI sont des articles du code de la santé publique, alors même que les questions d'accueil du jeune enfant sont loin d'être exclusivement sanitaires. Les articles du code mettent l'accent sur les exigences de sécurité, d'hygiène et de confort dues aux enfants. Un alinéa de l'article R2324-19 du code de la santé publique est révélateur d'un secteur beaucoup plus marqué par une sur réglementation que par une sous réglementation. Il prend en effet bien soin de préciser que « *le refus d'autorisation ne peut être fondé sur des exigences supérieures à celles fixées aux articles R. 2324-18, R. 2324-29, R. 2324-30, R. 2324-31, R. 2324-33, R. 2324-34, R. 2324-36, R. 2324-36-1, R. 2324-37, R. 2324-37-2, R. 2324-41, R. 2324-42, aux premier, deuxième, troisième et sixième alinéas de l'article R. 2324-43 et à l'article R. 2324-44.* »

L'exemple des surfaces (nombre de m² demandés par enfant) est ainsi éclairant : le code ne prévoit pas de norme. Pour autant, « *cette question est un élément important des échanges entre services de PMI et gestionnaires d'EAJE* ». Et le guide prévoit ainsi des « exemples », selon la pression foncière des zones, ainsi que des « bonnes pratiques ».

Encadré 22 : Les bonnes pratiques en termes de m²

Il peut être indiqué que le minimum recommandé en tout état de cause est de 5,5 m² par enfant. • De manière générale, des projets satisfaisant l'ensemble des parties prenantes peuvent être réalisés sans précaution particulière jusqu'à 10m²/enfant. Au-delà de ce seuil, il est important de vérifier que les surfaces proposées par le porteur de projet ou préconisées par la PMI sont bien compatibles avec le projet d'accueil envisagé et les besoins des enfants. • Certains services de PMI ne souhaitent pas réglementer les surfaces afin de rester « flexibles » mais un suivi rapproché des nouveaux projets est effectué (suivi des plans, etc.). • Prioriser le niveau d'importance des règles à respecter (en cas de surface réduite, les espaces de vie et d'éveil des enfants doivent être prioritaires), notamment en cas de difficultés à les faire accepter. • Sensibiliser les porteurs de projet sur le fait que pratiquer l'accueil en surnombre impose de disposer de locaux suffisamment spacieux. • Certains espaces peuvent être modulables et changer de fonction selon les besoins d'utilisation à certains moments de la journée, notamment par l'utilisation de cloisons modulables. • Hauteur sous plafond : elle détermine la qualité de l'air intérieur et améliore l'éclairage naturel des zones d'accueil des enfants. Une hauteur de 2,70 m sous poutre dans les espaces réservés aux enfants est recommandée. • Prendre en compte la troisième dimension dans l'adaptation des surfaces : une hauteur sous plafond élevée modifie la perception de la surface au sol, pour les enfants aussi bien que pour les adultes.

Source : *Les établissements d'accueil du jeune enfant - Guide ministériel à l'intention des services de protection maternelle et infantile, avril 2017.*

La question se pose en des termes différents s'agissant de l'agrément des assistants maternels. Bien que ses modalités ne soient pas exemptes de critiques de la part des partenaires, il ne semble pas présenter les mêmes enjeux. D'abord, les modalités d'agrément ne semblent pas entraver l'existence de solutions d'accueil (ni par un retard ou une diminution d'ouverture de places). Par ailleurs, l'agrément s'inscrit moins dans une logique sanitaire que dans une logique de protection de l'enfance – compétence également exercée par les conseils départementaux.

La mission considère donc qu'il faut interroger l'opportunité de prévoir exactement le même dispositif s'appliquant pour la création d'une structure et pour l'agrément d'un assistant maternel.

Les responsables de l'agrément des EAJE doivent-ils être les mêmes que ceux des assistants maternels ?

Dans ces conditions, il pourrait être souhaitable de poser la question de la compétence de la PMI sur l'agrément des EAJE (elle demeurerait pour l'agrément des assistants maternels), ce qui signifie l'intervention du législateur pour transférer aux CAF la responsabilité d'un contrôle administratif simple. A tout moment, les CAF pourraient faire appel aux compétences des services de PMI en cas de doute sur telle ou telle situation¹⁶⁸. Cette solution aurait pour double avantage de rendre le contrôle moins sanitaire et d'aligner les intérêts des acteurs : le garant de la qualité ayant également intérêt à l'ouverture des places, il serait plus à même de s'engager dans un dialogue constructif avec le gestionnaire.

Remplacer l'agrément de PMI sur les EAJE par un contrôle administratif des CAF, mesure de simplification administrative, ne soulèverait vraisemblablement pas de problématique juridique spécifique, dans la mesure où il pourrait fortement s'inspirer du dispositif existant pour le contrôle des lieux d'accueil collectifs de mineurs (centres de vacances avec et sans hébergement)¹⁶⁹ :

- les CAF assureraient l'instruction technique des dossiers d'ouverture et procéderaient à des contrôles, sur pièces ou sur place, qu'elles sont déjà compétentes pour exercer sur les établissements PSU (et qu'il faudrait aménager pour les EAJE financés par la PAJE) ;
- l'exercice des pouvoirs de police administrative (retrait d'autorisation d'ouverture...) ou judiciaire relèverait exclusivement du représentant de l'État dans le département (Préfet), compétent au titre de la protection des mineurs (article L 227-4 du CASF), qui agirait sur signalement des CAF.

Par ailleurs, dans la mesure où les services de la CAF sont déjà largement mobilisés, aux côtés de PMI, pour accompagner les projets d'ouverture ou de transformation des EAJE (visites sur place, qui peuvent se faire conjointement avec la PMI, conseils et accompagnement de l'ingénierie de projets), la réforme proposée permettrait vraisemblablement de limiter les ressources administratives consacrées à cette activité, à laquelle les CAF participent déjà.

A court terme, la mission recommande la diffusion la plus large possible du guide de la DGCS auprès des services de PMI.

Recommandation n°14 : Remplacer la compétence d'agrément des EAJE dévolue aux PMI par un contrôle administratif des CAF sur les structures d'accueil collectif.

¹⁶⁸ Par ailleurs, les EAJE ont l'obligation de recruter un médecin référent.

¹⁶⁹ Sous l'autorité du préfet du département, les services déconcentrés de l'État – directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)/directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) – sont chargés de la mise en œuvre de la mission de protection des mineurs dans ces accueils et sont les interlocuteurs privilégiés des organisateurs. Le contrôle permet de vérifier sur place et sur pièces le respect du cadre réglementaire, notamment des qualifications des intervenants, du taux d'encadrement, des conditions générales d'accueil des mineurs. Les contrôles et les évaluations peuvent être menés en coordination avec les services des autres administrations concernées, notamment en matière d'hygiène et de restauration (ARS, direction départementale interministérielle chargée de la protection des populations...), voire avec les services des collectivités territoriales (service de la protection maternelle et infantile (PMI) du conseil général par exemple). Article L 227-5 du code de l'action sociale et des familles.

3.2.3.2 Pour faire face au désengagement des gestionnaires dans certains territoires, la branche famille doit élaborer de nouveaux modèles de financement

Il est apparu clairement à la mission que, notamment dans le contexte budgétaire actuel de baisse des dotations de l'Etat, l'échelon communal est réticent à s'engager dans de nouveaux projets de création d'EAJE.

On observe une baisse de l'engagement des collectivités : ainsi, en 2016, 1/3 de places de moins ont été créées par les collectivités qu'en 2015.. De nombreux projets ont été abandonnés en 2016. Ainsi, la CNAF retrace des annulations à hauteur de 38,3 M€ (contre 25,4 M€ en 2015 et 13 M€ en 2014). Un de facteurs centraux dans l'annulation étant le poids des dépenses sur le potentiel financier de la commune.

De plus, soumis à un certain nombre de contraintes financières, les collectivités départementales ont pu dans une période récente diminuer voire supprimer des financements aux structures ou remettre en cause des aides accordées aux familles. Cela a fragilisé l'engagement des communes qui dépendaient de ce cofinancement.

Encadré 23 : L'exemple du conseil départemental des Yvelines

Le conseil départemental des Yvelines attribuait une subvention activité, correspondant à 5,50 euros par place et par présence accueil et par jour, sur la base des données fournies par les gestionnaires. Le montant global représentait 12 millions d'euros, 600.000 euros pour la seule ville de Versailles.

Le désengagement du conseil départemental a pu être compensé pour partie par la CAF.

Source : Mission.

Le bloc communal ne dispose pas de compétence obligatoire et la mission a raisonné dans ce cadre – excluant de ce fait la création d'un service public de la petite enfance ou d'un droit opposable à la garde qui pourraient être explorées par ailleurs. Les CAF doivent continuer à mener une action d'accompagnement et de conviction auprès des communes, des intercommunalités et des autres gestionnaires. L'idée de s'appuyer dans un premier temps sur les centres sociaux et de mettre en place des structures d'accueil mixtes apparaît intéressante. Il serait également profitable de rendre le système plus lisible.

Aujourd'hui, il n'est pas possible d'identifier l'ensemble des financements reçus par EAJE, ce qui nuit fortement à la lisibilité des financements. Cette lisibilité serait facilitée si l'expérimentation de la fusion PSU-CEJ était généralisée. Dans tous les cas, il semble utile – à la fois pour des raisons de pilotage interne et de lisibilité auprès des partenaires – de rendre visible la contribution totale de la branche famille dans chaque EAJE.

Recommandation n°15 : Rendre visible la contribution totale de la branche famille sur chaque EAJE (dont les fonds territoriaux et la dotation d'action sociale).

Cependant le travail de conviction des CAF ne peut suffire à susciter des projets d'EAJE auprès de certaines communes, notamment les plus pauvres d'entre elles. Il existe des territoires où la CAF ne pourra pas trouver de tiers financeur (collectivité, employeur des parents, parents eux-mêmes). Or, il peut s'agir de territoires où le besoin – défini dans une logique d'investissement social – est élevé. Selon la DGCS, le problème serait particulièrement aigu dans les départements d'outre-mer comme l'ont mis en évidence les accords de Cayenne (avril 2017) qui prévoient la création de solutions d'accueil financées sans intervention des collectivités.

En l'absence de tiers financeur, il pourrait être utile d'envisager de nouvelles modalités de financement de ces projets. Plusieurs options peuvent être imaginées. Il pourrait ainsi être identifiés des financements d'action sociale de la branche famille – attribués par appel à projet – pour les EAJE situés dans des zones prioritaires qui permettrait à la CAF d'intervenir – à titre exceptionnel – comme tiers financeur. L'Etat pourrait également intervenir comme tiers financeur au titre de la politique de la ville. Cette démarche ne pourrait vraisemblablement être efficace qu'à l'issue d'un travail de sensibilisation des familles qui conduirait celles d'entre elles qui sont le plus éloignées de l'accueil collectif aujourd'hui à confier leurs enfants à une telle structure.

3.3 Les outils de financement des CAF ne permettent pas directement de contenir les coûts des structures

3.3.1 Le dimensionnement du FNAS sur la dernière COG, sur-calibré au regard de son exécution, n'a pas créé d'incitation à l'efficacité.

La trajectoire budgétaire du FNAS inscrite dans la dernière COG était très dynamique : elle prévoyait un taux de progression annuel moyen de la dépense de +7,5 %/an sur la période, ce qui avait pour objectif de faire passer le montant annuel du FNAS de 4,3 Md€ en 2012 à 6,7 Md€ en 2017. Cette progression sera finalement de +6,4 %/an en moyenne sur les budgets rebasés et de +3,9 %/an sur les budgets exécutés à fin 2016.

Le taux de progression initial était calibré comme une reconduction de l'effort consenti sur la précédente programmation 2009-2012, l'objectif de créations de places en accueil collectif de 100 000 constituant également une répétition de l'effort de la période antérieure.

Au sein des dépenses nouvelles portées par le FNAS, seule une part réduite (30 %)¹⁷⁰, visait directement la création de nouvelles places d'accueil collectif (« effet volume »). **45 % des dépenses nouvelles tenaient au contraire à la revalorisation des plafonds de prise en charge par la branche famille des coûts de fonctionnement des établissements (« effet prix »).** La principale mesure de revalorisation résulte de la réforme de la prestation de service unique (PSU), en vigueur à compter de 2014 (cf. *infra*, +559 M€ sur la durée de la COG).

La création de nouvelles solutions d'accueil ayant été en retrait par rapport aux cibles initiales, notamment en matière d'accueil collectif, **le FNAS connaît, en dépit d'un rebasage des budgets votés chaque année à compter de 2014, une sous-exécution budgétaire importante** (-1,16 Md€ par rapport aux budgets rebasés, -2,36Md€ par rapport aux budgets initiaux, sur la période 2013-2016).

Le calibrage initial du FNAS, qui conduit à immobiliser des sommes importantes en sous-exécution, qui programme une forte revalorisation des prestations de service au bénéfice du « stock » de places existantes et qui ne crée pas de véritable contrainte de sélectivité sur les enveloppes des fonds territoriaux ne permet pas d'inscrire la politique publique dans une logique d'efficacité.

¹⁷⁰ Portée par le plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches (PPIC, 850 M€ sur la durée de la COG).

3.3.2 La hausse des coûts de fonctionnement et d'investissement des EAJE est particulièrement marquée dans les structures gérées par les collectivités territoriales

3.3.2.1 Entre 2012 et 2015, le coût de revient horaire des structures d'accueil du jeune enfant a progressé très rapidement

Le prix de revient par heure des EAJE (hors micro crèche PAJE) est près de 26% plus élevé et a progressé dix fois plus rapidement dans les structures publiques que dans les structures associatives.

Sur la période 2012-2015, le prix de revient réel par heure réalisée au sein des EAJE¹⁷¹ a augmenté de 15,2 %, soit un taux de croissance annuel moyen de 3,6 %. (cf. annexe 7). Cette évolution ne tient pas à une moindre occupation des structures¹⁷².

Ce sont les structures multi accueil, qui ont enregistré l'augmentation la plus forte de ce prix de revient (+19,8 %), surtout entre 2014 et 2015 (+11,2 %). Elles sont suivies par les crèches parentales (+14,4 %). En revanche, les crèches familiales ont vu leur prix de revient augmenter de façon plus limitée (+7,6 %), tout comme les crèches collectives (+5,9 %). Les micro crèches, qui sont dans leur majorité de création plus récente sont quant à elles les seuls types de structures à maintenir une quasi stabilité de leur prix de revient (+0,02 %).

Cette augmentation du prix de revient est également variable en fonction du statut juridique du gestionnaire de la structure (cf. tableau ci-dessous). En 2015, les structures gérées par les collectivités territoriales ont un prix de revient supérieur au prix de revient moyen tous types de structures confondues (+6,7 %), tout comme les entreprises privées (+4,4 %). Les structures gérées par des associations affichent quant à elles un prix de revient inférieur de 15,9 % à la moyenne constatée.

¹⁷¹ Ces calculs sont réalisés sur le périmètre des crèches (collectives, familiales, parentales), des micro-crèche et du multi accueil, hors RAM, jardins d'enfants et haltes garderies, qui concernent pour ces derniers principalement les enfants de 3 à 6 ans.

¹⁷² Le nombre moyen d'heures réalisées par établissement s'est amélioré entre 2012 et 2015, ce qui a du contribuer au contraire à réduire les charges fixes par heure réalisée. Ainsi, le nombre moyen d'heures réalisées dans une crèche collective est passée de 75 000 à 75 400 entre 2012 et 2015, de 48 850 à 50 150 dans un multi accueil. On peut faire le même constat concernant les seuls établissements gérés par les collectivités territoriales (77 447 heures réalisées en moyenne dans une crèche collective, en 2015 comme en 2012 ; 49 200 heures dans un multi accueil, sans différence sensible entre les deux années de référence). (source : SIAS, EAJE sauf LAEP, HGDE, RAM).

Tableau 13 : Prix de revient réel moyen par heure réalisée au sein d'un EAJE selon le statut juridique du gestionnaire sur la période 2012-2015 (en €)

Statut juridique du gestionnaire	2012	2013	2014	2015	Évolution totale sur la période 2012-2015	Evolution annuelle (période 2012-2015)
Association	9,09	9,09	9,91	9,43	3,70 %	0,91 %
CCAS ¹⁷³	9,50	10,14	10,10	12,41	30,69 %	6,92 %
Collectivité territoriale	9,82	10,07	10,47	11,96	21,81 %	5,06 %
Entreprise privée	12,13	11,61	11,31	11,70	-3,57 %	-0,90 %
Moyenne	9,73	9,90	10,36	11,21	15,21 %	3,60 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

La hausse du prix de revient a été près de dix fois plus rapide dans les structures publiques (+30,7 % pour les CCAS et +21,8 % pour les collectivités territoriales entre 2012-2015) que dans les structures associatives (+3,7 % sur la même période) et privées (-3,6 %).

De sorte qu'aujourd'hui le coût horaire dans les EAJE gérés par une collectivité (11,96€) excède de 27 % le coût horaire d'une structure associative (9,43€) et a rejoint le coût horaire d'une structure privée (11,7€). Les structures associatives connaissent une augmentation beaucoup moins importante (+3,7 %) tandis que les structures privées voient leur prix de revient très légèrement diminuer (-0,9 %).

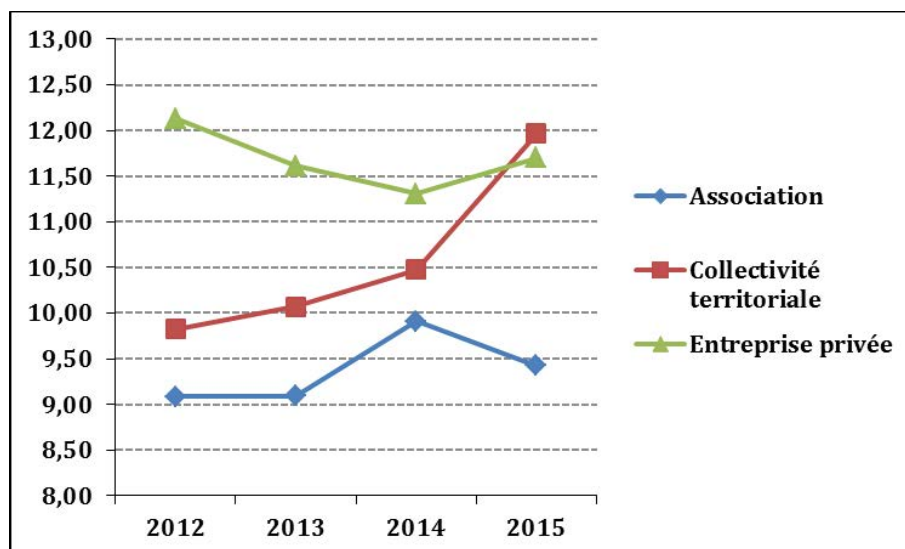
À titre de comparaison, le prix de revient par heure réalisée au sein des structures d'accueil du jeune enfant **(+15,3 % sur 2012-2015, soit +3,6 %/an en moyenne)** a progressé **près de quatre fois plus vite que l'effet-prix programmé sur l'ONDAM médico-social¹⁷⁴ (+3,9 % entre 2012 et 2015, soit +0,95 % par an en moyenne)¹⁷⁵.**

¹⁷³ Centre communal d'action sociale.

¹⁷⁴ Actualisation de la dotation régionale limitative, dont le taux d'évolution retrace la progression de la masse salariale et l'effet de l'inflation.

¹⁷⁵ Et près de deux fois plus vite que l'ONDAM médico-social pris dans sa globalité (effet prix et effet volume, +8,5% entre 2012 et 2015, soit +2,1% en moyenne par an).

Graphique 14 : Évolution du prix de revient réel moyen par heure réalisée au sein d'un EAJE selon le statut juridique du gestionnaire de la structure sur la période 2012-2015 (en €)



Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

En 2016, une étude Ernst & Young et Eneis Conseil portant sur le prix de revient constatés en 2014 mettait également en évidence sa forte variabilité en fonction du statut juridique de la structure, du type de structure et de sa localisation. D'après cette étude, le prix de revient réel moyen d'une heure de crèche était en 2014 de 10,2 €, 75 % de ce coût étant lié aux dépenses de personnel. Cette étude concluait néanmoins à une absence de corrélation entre le prix de revient et les facteurs suivants : la fourniture de couches et/ou repas, l'amplitude horaire de la structure, la pratique de l'accueil en surnombre, le nombre d'enfants inscrits par place, l'année d'ouverture des locaux, le taux de facturation ou encore la taille de l'EAJE.

Cette augmentation des coûts est essentiellement liée à l'évolution dynamique des dépenses moyennes de masse salariale, qui représentent plus de 80 % des dépenses des structures publiques sur la période 2012-2015.

Sur la période 2012-2015, les dépenses moyennes de masse salariale par heure réalisée ont suivi une progression similaire à celle du prix de revient (+15,3 %, 3,6 % par an)¹⁷⁶. Pour autant, ce coût horaire est très variable en fonction du statut juridique du gestionnaire : 10,6€/heure réalisée dans les EAJE gérés par les collectivités territoriales, 6,7€/heure dans ceux gérés par une association et 5,8€/heure dans les EAJE privés en 2015. De plus, le coût de la masse salariale rapporté à une heure de garde a augmenté dans les structures publiques (+23,6 % dans les structures gérées par des collectivités territoriales) de façon plus importante que dans les structures associatives (+5,1 %). Elle a même diminué dans le secteur privé (-8,8 %).

Au total, le coût moyen du travail dans les EAJE rapporté à une heure de garde (+3,6 % par an) a augmenté **plus de dix fois plus vite que le coût horaire du travail calculé par l'INSEE** (+0,3 % par an), sur la période 2013/2015¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Dans la base de données SIAS fournie par la CNAF, l'exploitation du compte 64 correspondant aux frais de personnel a nécessité plusieurs retraitements destinés à calculer un coût horaire et à éliminer les valeurs extrêmes. Le détail de ces retraitements est présenté dans l'annexe 7.

¹⁷⁷ Il faut préciser que l'augmentation du coût de la masse salariale, ramené au nombre d'heures réalisées, ne traduit pas forcément une augmentation du coût horaire du travail mais peut aussi traduire un effet de composition de ce coût : par

Il est difficile d'expliquer des écarts aussi importants en termes de masse salariale dans un secteur qui comprend des taux d'encadrement normés par des textes règlementaires. En effet, pour les structures publiques et associatives, l'analyse des quatre principales conventions collectives du secteur et des grilles de rémunération dans la fonction publique ne font pas apparaître de différences significatives permettant de justifier un écart aussi important de l'évolution du coût de la masse salariale. Ainsi, si l'on compare le salaire plancher annuel proposé en 2015 dans la fonction publique et dans les quatre conventions collectives du secteur, l'écart entre niveau de rémunération le plus faible (17 763 €) et le niveau le plus élevé (18 436 € annuels), est de 3,6 %. Les écarts en termes de jours de congés ou de contingent d'heures supplémentaires sont limités, seul le montant des primes annuelles, difficile à chiffrer, pourrait constituer une variable significative. En effet, une étude menée en 2014¹⁷⁸ auprès de 300 salariés révèle que le montant moyen de primes annuelles versées dans le secteur privé et associatif (665€) est près de deux fois inférieur à celui versé dans les structures publiques (1 190€).

L'augmentation des dépenses de masse salariale dans les structures publiques sur la période 2012-2015 pourrait également être liée à la mise en œuvre des dispositifs de revalorisation des personnels de catégories C de la fonction publique territoriale qui ont vraisemblablement entraîné une hausse des dépenses de masse salariale. Plus de 60 000 postes d'assistants éducatifs petite enfance, agents de catégorie C¹⁷⁹, étaient recensés en France par le CNFPT en 2014¹⁸⁰. Par ailleurs, l'examen de plusieurs bilans sociaux de collectivités territoriales fait apparaître deux facteurs pouvant expliquer un niveau élevé de dépenses : notamment une moyenne d'âge et un taux d'absentéisme plus élevés des agents.

À titre de comparaison, les dépenses de masse salariale dans le secteur médico-social, aux contraintes de gestion *a priori* comparables, **n'ont évolué que de 4,1 % sur la période 2012-2015, c'est à dire trois fois moins rapidement que le coût de la masse salariale rapporté à une heure de garde des EAJE (+15,3%).**

Par ailleurs, l'examen des données fournies par le logiciel SIAS révèle que la part de la dépense de masse salariale dans le total des dépenses des EAJE est variable en fonction du statut juridique du gestionnaire. Ainsi, les structures gérées par des gestionnaires publics présentent en 2015 des coûts en matière de masse salariale élevés (10,6€, soit 88% des dépenses pour la structure gérée par des collectivités territoriales et 8,9 €, soit 86 % des dépenses pour des structures gérées par des CCAS). Ces dépenses sont beaucoup plus limitées lorsque le gestionnaire est associatif (6,7€, soit 71 % des dépenses) et surtout lorsqu'il est privé (5,9€, soit 51 % des dépenses).

Pour les structures privées, le recours à l'externalisation de certaines prestations (notamment nettoyage, restauration, maintenance) permet vraisemblablement de limiter les dépenses de personnel. En effet, les services extérieurs représentent, en 2015, 15 % des dépenses totales des EAJE gérées par des entreprises privées mais seulement 2 à 5 % en moyenne pour les EAJE gérés par des structures associatives ou publiques. Ces proportions sont relativement constantes sur la période 2012-2015. Il est donc possible de formuler l'hypothèse selon laquelle ces structures

exemple, pour un même nombre d'heures réalisées, les structures ont pu augmenter leurs effectifs (plus de personnes pour le même nombre d'enfants ou à baisse du nombre d'heures réalisées à effectif constant) ou recruter des personnels plus qualifiés. Compte tenu de l'existence de taux d'encadrement, cette hypothèse n'est peut-être pas celle qui doit être privilégiée. Pour autant l'évolution du coût de la masse salariale rapportée à une heure de garde ne peut être strictement comparée à l'évolution du coût horaire du travail.

¹⁷⁸ Crèche emploi, *Observatoire des salaires en crèche, édition 2015*. URL : <http://www.crechemploi.fr/wp-content/uploads/2015/02/Observatoire-des-salaires-2015.pdf>

¹⁷⁹ Décret n° 2014-78 du 29 janvier 2014 modifiant le décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987 portant organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C.

¹⁸⁰ CNFPT, Panorama statistique des métiers territoriaux, janvier 2014

privées ont recours à des formes d'externalisation qui leur permettent de limiter leurs dépenses de masse salariale, sans toutefois que les comptes de gestion permettent d'isoler précisément la nature des prestations fournies.

La mission signale que les travaux menés par la direction générale de la cohésion sociale sur les qualifications des personnels intervenant auprès des jeunes enfants (titulaires du CAP petite enfance, auxiliaire de puériculture et éducateur de jeunes enfants) pourraient entraîner des revalorisations salariales et conduire à l'augmentation des coûts des EAJE.

3.3.2.2 Le coût d'investissement dans une place nouvelle est près de deux fois plus élevé dans un EAJE public que dans un EAJE privé en 2015

En 2016, le coût d'investissement par place nouvelle est de l'ordre de 47 908€ dans un EAJE géré par une commune, alors qu'il est de 20 410 € en moyenne dans une structure privée et de 25 035€ dans un EAJE associatif. Ces comparaisons sont d'autant plus surprenantes qu'elles reposent sur des coûts communiqués à la CNAF qui, concernant les structures municipales, pourraient être des minorants dans l'hypothèse où certains projets communaux pourraient bénéficier de mise à disposition gratuite du foncier par exemple.

Remise en décembre 2016, une étude sur les coûts d'investissement des EAJE réalisée à la demande de la CNAF par Ernst & Young et Eneis Conseil a suscité de fortes réserves méthodologiques de la part du prestataire lui-même¹⁸¹. Cette étude reposait sur les résultats d'un questionnaire en ligne adressé à 50 EAJE et sur les données extraites d'une base de données mise à disposition par la CNAF (44 réponses exploitables). La décomposition des coûts d'investissement par poste de dépense (foncier, études, conception, construction, aménagement) a posé des difficultés aux répondants : seuls 14 des 44 projets, soit 32 % des projets ont ainsi été complètement analysés. Plusieurs explications peuvent être avancées : la majorité des projets ne disposaient pas du coût du foncier (27 projets), les coûts d'étude et de conception étaient parfois inclus dans l'enveloppe globale (5 structures), les coûts d'aménagement ne pouvaient pas être tracés (2 projets).

La mission a quant à elle travaillé à partir de la base de données de la CNAF, qui fait clairement apparaître que ces écarts de coûts en fonction du type de gestionnaire se sont creusés depuis 2005¹⁸².

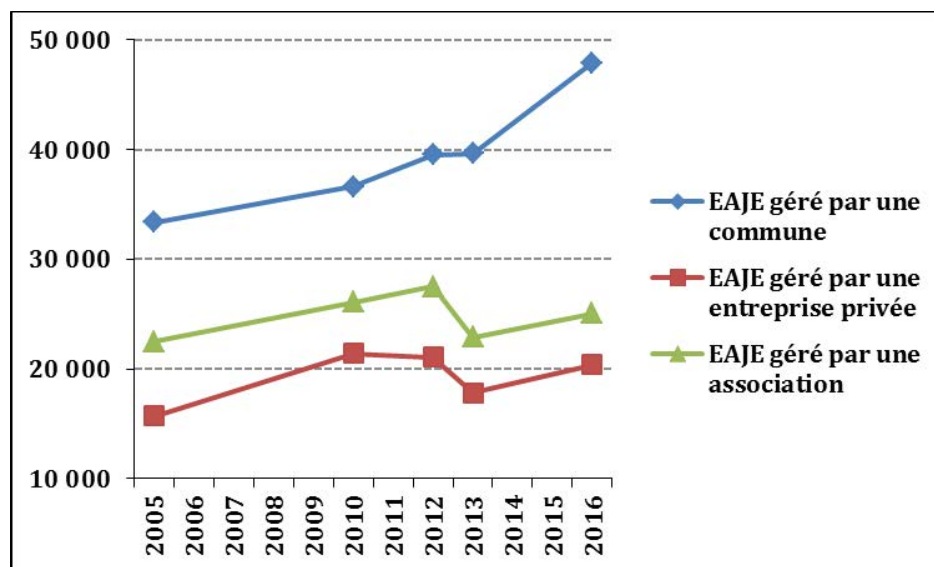
En effet, sur la période 2005-2016, le coût d'investissement par place créée au sein des EAJE a augmenté de 43,5 % pour les porteurs de projet publics¹⁸³, **soit une évolution deux fois plus rapide que l'indice des coûts de la construction** calculé par l'INSEE sur la même période (+ 23,5 %).

¹⁸¹ Cf. annexe 7.

¹⁸² Le coût d'investissement par place nouvelle en EAJE communal représentait 148% du coût en EAJE associatif en 2005 et 163% en 2015 ; l'écart de coût est passé de 213 % à 189 % entre EAJE communal et EAJE privé.

¹⁸³ +30% lorsque le porteur de projet est privé (+2,4 % par an) et seulement de +11,1% lorsqu'il est associatif (+1% par an).

Graphique 15 : Évolution du coût moyen par place créée dans les EAJE selon le statut juridique du gestionnaire de la structure sur la période 2005/2016 (en €) ttes années



Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Par ailleurs, alors que l'évolution des dépenses d'investissement apparaît comme relativement linéaire pour tous les types de porteurs de projets sur la période 2005-2010, l'année 2010 marque un décrochage : les porteurs de projets publics voient le coût moyen de leurs dépenses d'investissement augmenter de 31 % sur la période 2010/2016 là où les porteurs de projets associatifs et privés diminuent leurs dépenses (respectivement -4 et -5 %). Or, sur cette période, l'indice des coûts de la construction calculé par l'INSEE, fait apparaître une hausse des coûts de l'ordre de +7,1 %.

Indépendamment du statut du porteur de projet, le contexte urbain crée un rapport d'un à deux entre les coûts de création de types de structures similaires. Ainsi, pour les micro crèches PAJE, le coût moyen par place est deux fois inférieur pour les villes de moins de 100 000 habitants (13 420€) que pour les villes de plus de 100 000 habitants (28 137 €).

3.3.2.3 La comparaison des coûts de fonctionnement et d'investissement entre le secteur associatif et les autres types de gestionnaires laisse penser que les structures qui ont subi une forte contrainte sur leurs ressources ont su limiter leurs dépenses, en maintenant le service rendu

En 2015, et pour des établissements de même nature (sans que la composition du parc de chaque gestionnaire n'influe donc sur le résultat), on constate un surcoût, **en fonctionnement**, de 16 % entre le coût horaire moyen d'une crèche collective gérée par une collectivité et celui d'une crèche collective gérée par une association (+10 % pour un gestionnaire privé) ; le surcoût est de l'ordre de +35 % (collectivité) et +27 % (gestionnaire privé) dans le cas d'un EAJE multi accueil.

Les mêmes écarts sont constatés pour les coûts **d'investissement** par place nouvelle : en 2015, le coût d'investissement par place nouvelle en crèche collective a été près de trois fois plus élevé (+177 %) pour les projets portés par les collectivités publiques que pour les projets associatifs et de 100 % plus élevé entre un EPCI gestionnaire et une association dans le cas d'un multi accueil (cf. Annexe 6).

On peut dès lors imaginer une contrainte d'efficacité transversale, qui permettrait de réduire les écarts de coûts constatés entre types de gestionnaires public, privé et associatif. En imaginant une

contrainte consistant à limiter le coût de fonctionnement et le coût d'investissement des EAJE à un montant plafond, on peut déterminer combien de places supplémentaires pourraient être financées, à enveloppe constante (tous financeurs confondus) : (cf. Annexes 6 et 7).

- Avec une contrainte plafonnant le coût de fonctionnement :
 - **107 795 places** supplémentaires pourraient être financées en prenant comme référence le plafond du barème de la PSU (ce qui revient à ramener les coûts de fonctionnement de 11,21€/heure réalisée en moyenne à 8,37€/h¹⁸⁴) ; (ou une économie de 908 M€ sur les coûts de gestion des établissements¹⁸⁵, dont 420 M€ pour la branche famille si le plafond de la PSU était ajusté de façon à ce que la part de chaque financeur reste constante¹⁸⁶) ;
 - **42 668 places** supplémentaires pourraient être financées en prenant comme référence une baisse de coût de 1€/heure réalisée pour chaque EAJE ; (ou une économie de 573 M€ sur les coûts de gestion des établissements, dont 318 M€ pour la branche famille si le plafond de la PSU était ajusté de façon à ce que la part de chaque financeur reste constante) ;
- Avec une contrainte plafonnant le coût d'investissement,
 - **2 256 places** auraient pu être créées en 2015 en limitant les coûts d'investissement à 25 482€/place, qui est la moyenne constatée sur l'ensemble des projets¹⁸⁷, (ou une économie de 57,5 M€ pour les gestionnaires).

3.3.2.4 La hausse des coûts d'investissement des projets portés par les collectivités publiques a été largement absorbée par les financements CAF

Depuis 2000, huit « plans crèches » ont été mis en œuvre dans la branche famille, pour un total à fin 2016 de 2,042 Md€¹⁸⁸. Le dernier en date, le plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches (PPICC) était calibré, d'après les prévisions inscrites dans la COG, pour permettre la création de 43 800 places de 2013 à 2017. À fin 2016, **51 %** des fonds dédiés à l'investissement prévus dans la COG (plan crèches et fonds nationaux¹⁸⁹, 2013-2017) ont été dépensés¹⁹⁰. Ils ont permis de financer 36 088 places nouvelles (places décidées), soit **82 %** de l'objectif.

Les aides à l'investissement peuvent concerner à la fois les places nouvelles (création) ou existantes (aménagement, transplantation). Dans ce dernier cas, un minimum de 10 % de places nouvelles est exigé pour que les travaux puissent bénéficier du dispositif. Toutefois, **8 projets ont été financés**

¹⁸⁴ Le gain d'efficacité recherché pour parvenir au plafond de la PSU serait en moyenne de 2,84€ par heure réalisée, soit 25 % du coût horaire. Il serait de 1,06€ pour le secteur associatif, 3,59€ pour les gestionnaires publics et 3,33€ pour les gestionnaires privés. Dans la mesure où le plafond de la PSU est calculé en heures **facturées**, il pourrait être converti en un plafond par **heure réalisée** (qui sont moins nombreuses) **encore plus bas**.

¹⁸⁵ Sur l'ensemble des EAJE hors RAM, LAEP, halte garderies et jardin d'enfants.

¹⁸⁶ Une partie de l'économie en gestion serait au bénéfice de la branche famille, une autre au bénéfice des collectivités territoriales tiers financeurs et le reliquat pour le gestionnaire. La part d'économie qui se ferait au bénéfice de la branche famille est calculée, pour chaque établissement, au prorata du poids des prestations de service (PSU et CEJ), dont participations familiales) dans les recettes totales de l'établissement. Dans l'hypothèse où le coût de revient serait ramené à 8,37€, le plafond de la PSU pourrait être abaissé à 7,00€/heure facturée pour qu'une partie de l'économie en gestion se répercute sur la branche famille (et que reste stable la part actuelle de chaque financeur, soit 50 % pour la branche famille, dont participations familiales).

¹⁸⁷ 36 % des EAJE devraient fournir un effort pour parvenir à ce coût plafond, dont 79 % de projets portés par les gestionnaires publics, 41 % de ceux portés par les gestionnaires privés et 24 % des projets relevant d'associations.

¹⁸⁸ Ils ont permis de financer, à fin 2016, 233 268 places, dont 159 768 places nouvelles.

¹⁸⁹ Aide à l'investissement des jardins d'éveil et aide à l'installation des assistantes maternelles, qui représentent 3.7 % du total des fonds d'investissement.

¹⁹⁰ Ils sont à fin 2016 sous exécutés de 178,9M€ par rapport aux budgets rebasés 2013-2016.

sans création de places nouvelles¹⁹¹, pour un montant total de 1 118 402€, entre 2015 et 2016.

De plus, les aides à l'investissement de la branche famille, qu'elles soient portées par le PPICC et/ou par le Fonds public et territoires¹⁹², sont plafonnées à hauteur de 80 % des dépenses subventionnables par place et de 100 % du coût total du projet.

Le coût de l'investissement par place nouvelle¹⁹³ (25 492€ en 2016) aurait augmenté de 29 % depuis 2000 et aurait diminué de -12 % depuis 2012. Cette hausse modérée dissimule deux évolutions dont les effets se compensent (cf. tableaux en Annexe 6) :

- une forte progression de la part des projets de créations de places portés par des gestionnaires privés (0 % en 2000, 24 % en 2005, 37 % en 2012 et 55 % en 2016)¹⁹⁴, qui mobilisent moins fortement les financements publics (notamment municipaux)¹⁹⁵ et dont le coût par place est près de deux fois moins élevé (**47 908€ par place pour un projet municipal en 2016, 20 410 € pour un projet privé**) ;
- une hausse importante du coût des projets des communes (+ 133 % entre 2000 et 2016, **+21 %** depuis 2012, **47 900€/place**), plus élevée que celle des projets des gestionnaires privés (-3 % depuis 2012, **20 400€**) et associatifs (**-10 %** depuis 2012, **25 000€**), qui a provoqué une forte hausse du montant des subventions publiques (CAF, État, conseil départemental, hors financement communal) par place pour ces projets (17 000€ en moyenne par place en 2016, +24 % depuis 2012 ; contre 11 000€ pour un projet porté par une entreprise privée).

La part assumée par la CNAF dans le coût total des projets a progressé (de 34 % à 43 % entre 2012 et 2016), en lien avec la hausse des montants alloués au titre du PPICC (les fonds territoriaux restent stables). Le montant moyen d'aide/place nouvelle allouée au titre du PPICC a augmenté de +16 % (soit +1 400€/place) entre 2012 et 2016, possiblement sous l'effet des bonifications¹⁹⁶ (les aides du PPICC sont composées d'un socle de base et de bonus, accordés uniquement pour les places nouvelles¹⁹⁷).

¹⁹¹ Depuis 2000, 85 projets ont été financés en investissement sans qu'ils ne conduisent à la création de nouvelles places (pour un montant total de 11,84M€ pour la CNAF – somme des plans crèches, des fonds territoriaux et des subventions CEJ).

¹⁹² Le FPT permet de financer en fonctionnement et en investissement des initiatives qui répondent aux priorités définies au niveau national (accueil d'enfants en situation de handicap, accueil d'enfants de familles confrontées à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité ou soutien aux structures qui rencontrent des difficultés structurelles ou bien des problématiques territoriales spécifiques).

¹⁹³ Pour les seuls projets de création (hors aménagement et transposition) et pour les seules crèche collectives, parentales, familiales, les multiaccueil et les microcrèches (à l'exclusion des RAM, LAEP, jardins d'enfants et haltes garderies).

¹⁹⁴ Les entreprises privées n'étaient à l'origine d'aucun projet en 2000, de 48% en 2012 et de 70 % en 2016.

¹⁹⁵ En 2016, les financements CAF représentaient 10 289€/place créée dans un projet porté par un gestionnaire privé et 13 008€ pour un projet municipal, mais ces financements représentaient respectivement 50 % et 27 % du coût total du projet. Les financements accordés par les municipalités représentaient la même année 485 € dans le cas d'un projet porté par une entreprise privée et 29 768€ par place pour un projet communal (soit 2 % et 62 % des coûts).

¹⁹⁶ Un socle de base de 9 400 € et trois bonus (cumulables) : - un bonus de 1 600 € par place pour les projets implantés dans des communes dont le taux de couverture est inférieur à la moyenne départementale ; - un bonus de 400 € pour les intercommunalités qui est doublé pour celles dotées de la compétence petite enfance, soit de 800 € ; - un bonus pouvant atteindre 5 200 € et qui est d'autant plus élevé que le potentiel financier de la commune est faible.

¹⁹⁷ 74,3 % des places nouvelles dont la création a été décidée depuis 2013 et accompagnée par les financements de la CAF se sont implantées sur une zone géographique leur permettant d'obtenir au moins un bonus. En moyenne, le bonus obtenu représente un financement supplémentaire de 1 603 € par place. Le bonus ayant été le plus attribué depuis 2013 est le bonus « rattrapage des besoins non couverts » (51,4 % des places nouvelles concernées). A l'inverse, le bonus « Intercommunalité » n'a été attribué qu'à 14,7 % des places nouvelles.

La part des financements municipaux dans les aides publiques a baissé de 10 points (de 29 % à 18 %) entre 2012 et 2016, et le montant moyen de subvention municipale par place nouvelle a baissé de -47 % (de 8 464€ à 4 491€). Cette évolution tient à la baisse du nombre de projets gérés par les municipalités (les communes portaient 54 % des projets aidés à l'investissement par la CNAF en 2000, 24 % en 2012 et 7 % en 2016). En effet, sur les seuls projets dont les gestionnaires sont des communes, le montant moyen de la subvention accordée par la commune a très fortement augmenté (29 768€ en 2016, multiplié par 3 depuis 2000, +33 % depuis 2012), en lien avec la hausse des coûts des projets municipaux (dont le coût par place a augmenté de +21 % depuis 2012).

Afin d'éviter une hausse des coûts d'investissement par place qui est, à l'heure actuelle, répercutée sur les financements publics, le plafond des subventions d'investissement de la CNAF (PPICC, fonds territoriaux) devrait évoluer pour **prendre en compte l'ensemble des leviers financiers mobilisables par les CAF** (au-delà des seuls « plans crèches ») et **dans la limite d'un plafond de coût par place, qui pourrait être fixé à 25 000 € /place**, qui correspond au coût moyen par place observé tous types de porteurs de projets confondus en 2016.

A l'heure actuelle, les aides à l'investissement pour la création de places de la CNAF sont plafonnées à 80 % des dépenses subventionnables par place, sans limite de montant. L'aide du PPICC, qui est calibrée en un socle de base (relevé de +2 000€ à 9 400€ par place en 2015, maintenu en 2016 à ce niveau dans les départements signataires d'un schéma départemental de services aux familles ainsi que pour les territoires en zone prioritaire 1 ou pour les projets inscrits dans les quartiers politiques de la ville) auquel peuvent s'ajouter des bonifications, a pour conséquence que le montant total de la subvention au titre du PPICC est dans les faits limité à 17 000€¹⁹⁸.

Toutefois, d'autres financements CAF (via les fonds territoriaux ou la dotation d'action sociale) peuvent compléter l'aide du PPICC, et ne sont, eux, pas limités en montant. Ainsi, en 2016, pour 8 projets, les autres financements CAF sont au moins équivalents en montant à l'aide PPICC et permettent de la doubler (et jusqu'à la multiplier par quatre), et d'atteindre effectivement 80 % de financement par la CAF de la création d'une place nouvelle, dont le coût atteint 61 000€ la place (cf. annexe 6)¹⁹⁹.

En fixant un **plafond de dépense subventionnable par place pour l'ensemble des financements CAF**, la réforme n'obérerait pas la capacité d'intervention de la CAF telle qu'elle est actuellement déployée sur la majorité des projets²⁰⁰, mais **limiterait les écarts de financements entre projets, éviterait que des projets très coûteux conduisent automatiquement à des volumes d'aide plus importants**. Plus généralement, en incitant à une meilleure maîtrise des coûts d'investissement, l'introduction d'un plafond de financement permettrait une **utilisation plus avisée des concours publics, tous financeurs confondus** (collectivités territoriales, État via la dotation d'équipement des territoires ruraux).

Le fait que certains projets (notamment portés par les collectivités territoriales) bénéficient d'une mise à disposition gratuite de foncier n'aurait pas de conséquence sur l'équité de traitement entre projets. En effet, la notion de « dépenses subventionnables » au sens du PPICC se limite aux

¹⁹⁸ En moyenne, pour les projets de création (hors RAM, halte garderie, et LAEP), le montant moyen de PPICC attribué était de 10 262€ en 2016, la structure la plus subventionnée ayant reçu 16 200 €.

¹⁹⁹ En 2015, le montant des « autres aides CAF » était supérieur au PPICC pour 2 projets (18 000€ +11 000€ de PPICC par place) et pour 15 autres, il était d'un montant équivalent (autour de 10 000€ d'aides CAF pour 11 000€ de PPICC). Dans 13 des 17 projets concernés toutefois, le financement CAF total excédant 80% du coût total de la place.

²⁰⁰ En prenant comme plafond 25 000€ par place, les financements CAF pourraient atteindre jusqu'à 20 000€, soit plus que la moyenne des aides PPICC et CAF accordées sur 2016 (11 000€).

dépenses amortissables, ce qui exclut notamment les coûts d'acquisition du foncier²⁰¹ (ainsi que les frais d'architecte et de maîtrise d'œuvre)²⁰². Dans l'hypothèse où la collectivité mettrait à disposition du porteur de projet des locaux, et que l'investissement se limiterait à des travaux de réaménagement, le montant du plafond de dépense proposé (25 000€ par place) serait vraisemblablement sur-calibré, mais, l'effort financier de la CAF étant calculé de façon à ne pas excéder 100 % du coût total du projet²⁰³, la valorisation de cet apport dans le plan de financement du projet devrait permettre de limiter le montant des subventions versées par la CAF.

Dans la mesure où le coût d'investissement par place est difficile à estimer dans le cadre de travaux d'aménagement ou de rénovation²⁰⁴, il n'est pas proposé de décliner ce plafond au-delà des projets de création de places.

Par ailleurs, la CNAF a signé, avec les partenaires de la politique du logement²⁰⁵, notamment l'Union nationale pour l'habitat des jeunes, un accord-cadre (2017-2019) visant à proposer aux propriétaires s'engageant dans un projet de réhabilitation ou de développement de l'offre de l'habitat jeune de bénéficier d'un accompagnement de l'UNHAJ au montage du projet, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage collective. La mise en œuvre de l'accord-cadre (animation territoriale des opérations, ingénierie de projet, animation d'un groupe d'experts national...) suppose un financement complémentaire de 359 000€ par an, pris en charge à égalité par la Caisse des Dépôts et Action Logement. La CNAF, qui finance l'UNHAJ à hauteur de 796 000€ par an, n'apporte pas de financement complémentaire. Dans l'esprit de ce partenariat, la CNAF pourrait, par exemple en lien avec l'AMF, réfléchir à la mise à disposition d'une ressource d'ingénierie de projets au niveau local.

Recommandation n°16 : Plafonner le montant des dépenses d'investissement susceptibles d'être prises en charge par la CNAF pour la création de place en EAJE à 25 000€ par place.

Recommandation n°17 : Encourager à développer une offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage permettant de limiter les coûts dans les projets d'investissement en EAJE.

3.3.3 Les prestations de service (PSU et PSEJ) sont des outils d'orientation de l'offre mais pas de maîtrise des coûts

3.3.3.1 La réforme de la PSU de 2014 a permis une amélioration du service rendu aux familles mais n'incite pas réellement à la maîtrise des coûts de gestion des structures

La PSU a été créée en 2002 afin d'unifier le mode de financement des structures collectives. Elle est calculée en fonction du nombre d'heures facturées aux parents et conduit à garantir au gestionnaire la prise en charge par la branche famille de 66 % du coût de revient horaire, dans la limite d'un plafond. Les participations familiales venant en déduction de ce calcul, le niveau de revenu des familles n'a aucune incidence sur les ressources du gestionnaire.

²⁰¹ <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4590-PGP.html>

²⁰² En tout état de cause, une étude de la CNAF conclut à ce que les dépenses liées au foncier concernent 16,6 % des places aidées à l'investissement et ce poste représente en conséquence en moyenne 6,5% du coût d'un projet.

²⁰³ Le montant de la subvention PPICC est déterminé en application du socle de base et des éventuelles bonifications (par exemple 10 000€ par place, soit 220 000€ pour un projet de 22 places). Afin de contrôler que l'aide CNAF n'excède pas le coût total du projet, dans l'hypothèse où le total des recettes prévisionnelles (220 000€ de PPICC + 440 000€ d'autres recettes dans notre exemple) dépasse le coût total du projet (ici 643 000€, soit 17 000€ d'excédent), le montant de la subvention PPICC est diminué d'autant (est sera de 203 000€ dans cet exemple). Source : Lettre circulaire n° 2013-149 du 23 septembre 2013 sur le PPICC.

²⁰⁴ Pour être éligible, les structures doivent justifier d'une augmentation d'au moins 10 % du nombre de places.

²⁰⁵ Accord cadre conclu entre la CNAF, l'UNHAJ, le ministère chargé du logement pour l'Etat, la Caisse des Dépôts et Consignations, l'Union sociale pour l'habitat et Action logement.

Dès avant 2014, la réglementation de la PSU (circulaire CNAF n°2011-105 du 29/06/2011) prévoyait que la facturation aux familles reposait sur « le principe d'une tarification à l'heure, au plus près des besoins réels des parents ».

Deux constats ont conduit la CNAF à proposer une réforme de la PSU (en vigueur depuis janvier 2014) : une inégalité de traitement, des gestionnaires et des familles, entre les EAJE qui offraient les couches et les repas et ceux qui ne prenaient pas en charge ces prestations (et recevaient la PSU dans les mêmes conditions) ; une augmentation de l'écart entre les heures facturées aux familles et les heures de prise en charge effective des enfants dans certains EAJE²⁰⁶ (heures pour lesquelles les gestionnaires percevaient la PSU). La réforme proposée par la CNAF a consisté à moduler le prix plafond de la PSU en fonction du niveau de service proposé, de façon à inciter les gestionnaires à prendre en charge la fourniture des couches et des repas ainsi qu'à limiter les heures facturées aux heures de prise en charge effective des enfants.

Parmi les objectifs de la réforme de la PSU de 2014 figure ainsi le respect, via la création d'une incitation financière, de l'obligation de facturation au plus près des besoins des familles, obligation qui préexistait mais était vraisemblablement appliquée de manière très inégale dans les EAJE²⁰⁷.

La mise en œuvre de la réforme de la PSU s'est effectivement traduite par une amélioration du niveau de service rendu aux familles (quasi généralisation de la fourniture des couches²⁰⁸ et des repas²⁰⁹) ainsi **qu'une baisse du taux de facturation** (ratio des heures facturées aux parents/les heures de présence des enfants²¹⁰), qui résulte vraisemblablement d'une renégociation des contrats liant les structures aux familles.

Les fédérations professionnelles représentatives des gestionnaires d'EAJE²¹¹ ont été invitées à s'exprimer sur les effets de la réforme de la PSU dans le cadre d'un groupe de travail piloté par la DGCS, dont les travaux ne sont pas encore achevés. Elles relèvent plusieurs avancées permises par la réforme, y compris sur le financement des EAJE :

- développement de l'offre par optimisation des places ;
- diversification des familles accueillies ;
- adaptation des contrats aux besoins des parents ;
- amélioration du service rendu aux familles ;
- plus grande prévisibilité du montant de la PSU et progrès sur les délais de paiement ;

²⁰⁶ Le ratio entre heures facturées et heures réalisées a culminé à 113,2 % en 2013 (108% en 2006, 112% en 2009). Il est redescendu à 110,5 % à fin 2016 selon la prévision de la CNAF. *Source* : Bilan de la PSU, commission d'action sociale du 18 octobre 2016.

²⁰⁷ Le guide sur la PSU de 2012 publié par la CNAF précise que l'octroi de la PSU suppose que le gestionnaire respecte, dans ses relations avec les familles, trois obligations : a) l'application du barème CNAF aux familles ; b) la mensualisation (pour l'accueil régulier) formalisée par la signature d'un contrat avec la famille, et c) la **contractualisation établie à partir des besoins réels** exprimés par les familles. Ces obligations se concrétisent **dans un accueil à l'heure** quel que soit le type d'accueil (régulier ou occasionnel), et la tenue à jour d'une liste de présences permettant un décompte des heures réalisées à déclarer à la CAF.

²⁰⁸ De 87,0 % en 2016, soit une amélioration de +50.1 points par rapport à 2012 (*source* : CNAF, bilan de la PSU, Cas du 18 octobre 2016).

²⁰⁹ De 89,3 % en 2016, soit une amélioration de +2.3 points par rapport à 2012 (*source* : CNAF, bilan de la PSU, Cas du 18 octobre 2016).

²¹⁰ Le taux de facturation serait de 110,5 % en 2016, contre 113 % en 2012 et seules 14,5 % des crèches ont un taux de facturation > 117 % en 2016, contre 26 % en 2012 (*source* : CNAF, bilan de la PSU, Cas du 18 octobre 2016).

²¹¹ L'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss), l'Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP), la Fédération Française des Entreprises de Crèches (FFEC), ACCENT, la FEHAP, Génération Mutualiste.

- caractère incitatif et non obligatoire de la réforme, qui autorise un temps d'adaptation ;
- prise en compte du niveau de service offert ;
- plus grande égalité de traitement des EAJE entre départements.

Les fédérations professionnelles soulèvent également un certain nombre de difficultés :

- une plus grande exigence des familles sur l'adéquation des heures facturées à leur besoin de prise en charge, qui se traduit par des renégociations de leur contrat ;
- un risque de sélection des familles selon les amplitudes horaires souhaitées, au détriment des familles plus « fragiles » (en recherche d'emploi, avec un travail à temps partiel) dont les prises en charge seraient moins importantes et moins prévisibles ;
- un mode de financement pénalisant pour les EAJE qui accueillent les publics en difficulté, qui demanderaient un investissement en temps d'accompagnement plus conséquent (la PSU finance 3 heures d'accompagnement par an et par place) et qui auraient tendance à moins respecter les temps de garde fixés aux contrats, conduisant dans l'hypothèse où l'enfant n'est pas présent soit à une baisse de recettes, soit à une dégradation du taux de facturation ;
- une incitation à limiter l'amplitude horaire d'ouverture (certaines fédérations professionnelles relèvent toutefois que la réforme n'a pas eu d'impact sur les amplitudes horaires d'ouverture²¹²) ;
- un conflit de valeurs pour certains professionnels qui considèrent que la réforme encourage une dégradation du service rendu (un plus grand nombre d'enfants fréquentent la structure, des arrivées/départs d'enfants tout au long de la journée perturbent le fonctionnement des activités) ;
- des difficultés de gestion accrues pour les équipes dirigeantes (la renégociation des contrats des familles a conduit à une baisse des heures facturées, les structures faisant par ailleurs face à des coûts fixes ; le libre choix des dates de congés des parents, des délais de prévenance réduits créent des contraintes de gestion supplémentaires sur les plannings ; difficulté à faire face à l'absentéisme des professionnels).

Si l'AMF n'a pas pris de position ferme à l'égard de la PSU, elle relève dans une note récente (14 juin 2016)²¹³ que les échanges qu'elle peut avoir avec les gestionnaires d'EAJE « *portent sur des sujets de préoccupation communs à l'ensemble des gestionnaires que sont le poids des normes, **les règles de co-financement imposées par la CNAF à travers la PSU**, le manque de personnel formé* ».

Sans négliger les contraintes que la PSU fait peser sur les gestionnaires d'établissement, la mission relève que la réforme a permis d'améliorer le niveau de service rendu aux parents et d'homogénéiser le traitement des EAJE par les CAF, en réaffirmant des principes de gestion, notamment la tarification horaire au plus près des besoins des familles, qui préexistaient largement à la réforme et sont inhérents au fonctionnement même de la PSU depuis sa création. En outre, certaines difficultés ressenties ne tiennent pas véritablement au mode de calcul actuel de la PSU ou peuvent trouver des solutions sans remettre en cause le système dans son ensemble :

²¹² 90 % des structures membres de l'ACEPP déclareraient ne pas avoir réduit leur amplitude horaire d'ouverture et 92 % ne pas avoir réduit leur nombre de jours d'ouverture.

²¹³ AMF, Département Action Sociale, Éducative, Sportive et Culturelle N/Réf: SO/ – Note n°61.

- limiter l'amplitude horaire d'ouverture afin d'améliorer le taux d'occupation de la structure (les heures tôt le matin et tard le soir étant moins fréquentées) ne répond à aucun des paramètres de la PSU. Avoir un taux d'occupation supérieur à 70 % est une exigence attachée aux CEJ, et il n'est pas établi avec certitude que le non respect de ce critère ait effectivement conduit à une réfaction de la PSEJ dans les structures concernées. Par ailleurs, la pratique, de modulation de l'agrément (du nombre de places autorisées par la PMI) pendant les heures « creuses » (tôt le matin et tard le soir) ou les périodes de vacances est une solution permettant à la structure d'afficher un taux d'occupation optimisé. Dans les cas où les PMI ne la pratiquent pas, il est également possible à la CAF de le prendre en compte dans le calcul du taux d'occupation ;
- pour la prise en charge des enfants en horaires atypiques, la PSU n'est pas en elle-même pénalisante (elle couvre ces heures facturées à l'identique des autres et n'est pas pondérée en fonction du taux d'occupation de la structure) et la prise en charge des enfants sur ces créneaux horaires ne crée pas de surcharge de gestion particulière (les difficultés en gestion naissent du manque de prévisibilité des temps de prise en charge, que ce soit ou non en horaires atypiques) ; la contrainte du taux d'encadrement, qui peut générer des surcoûts eu égard au plus faible nombre d'enfants accueillis peut être dépassée en demandant un agrément modulé.

L'intervention d'un prix plafond dans le mode de calcul de la PSU est un levier de maîtrise des financements de la CNAF, mais sa portée comme outil de pilotage reste limitée :

- dans la mesure où 79 % des structures d'accueil (à fin 2015, données SIAS) ont un coût de revient horaire (11,21€/heure en moyenne) supérieur au plafond de la PSU (8,37€), le niveau auquel est fixé le plafond de la PSU vise moins à donner aux gestionnaires une indication sur la performance de leur structure du point de vue de la maîtrise des coûts qu'à organiser le co-financement de la politique publique avec les collectivités territoriales, financeurs en dernier ressort ;
- **le plafond de la PSU étant revalorisé chaque année en référence à l'indice prix-salaire**, soit un indice supposé refléter l'évolution des coûts des EAJE, **la PSU n'est pas calibrée de façon à demander aux structures un effort d'efficience**. La réforme de 2014 s'est substituée à l'indexation du plafond de la PSU en se traduisant par des bonifications pour les EAJE qui atteignaient de meilleurs niveaux de service : revalorisation de +2,4 % par rapport à 2012 puis stabilité du prix plafond de la PSU correspondant au moins bon niveau de service sur la durée de la COG ; revalorisation de +5 %/an du prix plafond de la PSU correspondant au meilleur niveau de service sur la durée de la COG)²¹⁴ ;

²¹⁴ La revalorisation du prix plafond de la PSU était budgétée à hauteur de +211,3M€ sur la durée de la COG (budgets rebasés 2013-2017) et s'est traduit à fin 2016 par un complément de financement de 136,9M€ (budgets exécutés 2013-2016).

- enfin, **des fonds complémentaires de la CAF permettent d'alléger significativement l'effort financier des collectivités territoriales** sans que la CNAF ne dispose à l'heure actuelle d'une vision **consolidée de sa participation aux coûts sur chaque structure**²¹⁵. En effet, le système d'information permet de consolider au niveau de la caisse nationale la consommation budgétaire des fonds territoriaux dans chaque département, et selon leurs axes d'intervention (enfance, jeunesse...), mais il n'est pas possible d'imputer sur chaque EAJE les montants reçus au titre des fonds territoriaux (ou de la dotation d'action sociale)²¹⁶. Or, une structure bénéficiant d'un CEJ (cf. *supra*) voit les financements reçus de la CNAF multipliés par 1,6 (de 578€ à 950€ par mois²¹⁷), et multipliés par 1,8 (à 1 067€) si elle bénéficie en plus des financements du Fond public et territoires (dotation maximum, cf. annexe 7). En 2015, 6,4 % des EAJE recensés recevaient des financements CNAF (PS+autres fonds CAF) pour un montant qui excède 66 % du plafond de la PSU²¹⁸.

Au total, **la revalorisation du prix plafond des prestations (PSU et CEJ) et les compléments de dotation sur fonds territoriaux** ont représenté des financements supplémentaires de l'ordre de 1 285 M€ depuis 2013 (budgets exécutés 2013 à 2016, source CNAF), dont 421 M€ sur le champ « enfance » exclusivement et hors dépenses d'investissement (PRE, PPICC...).

Le montant des prestations de service et des dotations de la CNAF a augmenté plus vite que les coûts des gestionnaires. Entre 2007 et 2015, le prix de revient moyen d'un EAJE a progressé de +23 % et la PSU de +44 %, au bénéfice des gestionnaires de crèches²¹⁹ (respectivement +15 % et +14 % entre 2012 et 2015, de sorte que la part assumée par la branche famille dans le financement des EAJE est restée constante sur la durée de la COG, à 50 %).

Il semble dès lors nécessaire **de s'interroger le niveau du prix plafond de la PSU, d'autant plus dans la perspective de la réforme proposée par la CNAF d'une fusion entre PSU et CEJ.**

3.3.3.2 La fusion de la PSU et du CEJ ne devrait pas se borner à subventionner plus fortement les places existantes

Le CEJ est la forme la plus récente des contrats territoriaux de la CNAF, qui existent sans discontinuer depuis 1998²²⁰, de sorte qu'à fin 2016, 67 % des places en accueil collectif sont couvertes par un CEJ.

Le CEJ est attribué aux collectivités territoriales ainsi qu'aux catégories d'employeurs non éligibles au CIF²²¹ qui s'engagent à financer la création de places nouvelles en accueil collectif. Le financement complémentaire est versé par les CAF aux collectivités/signataires, qui les attribuent ensuite aux gestionnaires d'EAJE concernés. Le CEJ conduit la CAF à verser un complément de PSU calculé comme 55 % du reste à charge du gestionnaire après PSU²²² dans la limite d'un plafond

²¹⁵ Où de la réalité du prix plafond retenu, tous financements confondus, si l'on considère que la CNAF a vocation à en couvrir 66 %.

²¹⁶ Le système d'information SIAS identifie, EAJE par EAJE, le total de ses ressources, dont le montant des prestations sociales reçues de la CNAF (PSU et CEJ), ainsi que, de manière globalisée, les « autres participations CAF ».

²¹⁷ Pour une prise en charge à temps plein de 162heures, nette des participations familiales (pour un couple gagnant 2 SMIC). Cf. annexe 7

²¹⁸ Source : SIAS ; hors RAM, LAEP, jardins d'enfants et haltes garderies. Calculé comme : total des PS + participations familiales + autres fonds CAF / total des heures facturées. En moyenne, le prix plafond qui aurait été appliqué si l'ensemble des financements CAF avaient été calculés comme 66 % de ce plafond serait de 7,22 € (soit en deçà du plafond actuel de la PSU).

²¹⁹ Source : CNAF, Bilan de la PSU présenté en Commission d'action sociale, 18 octobre 2016.

²²⁰ Créés en 1998 sous la dénomination « contrat temps libre », ils sont devenus « contrat enfance et jeunesse » en 2006.

²²¹ Administrations d'Etat, MSA, conseils départementaux.

²²² La CAF doit utiliser le prix plafond minimal pour calculer le montant de la PSU déjà accordé afin de ne pas pénaliser (par une diminution de la PSEJ) les EAJE qui offrent un haut niveau de service.

(7,22€/heure facturée). **L'octroi d'un CEJ conduit augmenter la part de financement de la CAF de 39 % à 64 % du coût de la place²²³, et à limiter l'effort de la collectivité territoriale à 21 % du coût de la place.** Les financements associés aux CEJ représentent 3 295 M€ sur la durée de la COG²²⁴, soit 31 % du montant total de la PSU.

Normalement octroyés pour 4 ans, les conditions de renouvellement des CEJ laissent penser qu'une partie des places existantes sont durablement couvertes par ce supplément de financement. Ainsi, certaines CAF ont choisi de compenser la décision du département d'arrêter de financer les structures d'accueil du jeune enfant notamment en maintenant les financements CEJ. **Les deux tiers des financements CEJ (1 648 M€) sont consacrés à la reprise du « stock »** (prestations versées au titre de places financées dans de précédentes générations de contrats et reprises dans les nouveaux CEJ).

Il est légitime que la CNAF s'interroge sur l'intérêt de conserver deux instruments financiers en direction des mêmes bénéficiaires, alors même que le format du CEJ crée deux difficultés :

- une complexité dans la gestion des flux financiers, la prestation étant versée à la collectivité et non directement au gestionnaire qui en est le véritable destinataire ;
- une inégalité de traitement entre les gestionnaires, la partie la plus ancienne du parc, celle développée avant 1998, ne pouvant pas être couverte par un CEJ. En effet, l'accumulation des contrats territoriaux a conduit à dévoyer quelque peu l'instrument, qui est moins une dotation complémentaire incitative au moment de la création d'une place qu'une bonification durable de la PSU pour la majeure partie du stock de places existant.

La réforme expérimentée par la CNAF²²⁵ consiste à supprimer les schémas de développement du CEJ (fondus dans la convention territoriale globale, nouvel instrument de coordination politique avec les collectivités territoriales) et verser directement la prestation de service CEJ aux EAJE (sous réserve des fonds destinés au pilotage du projet de territoire et aux actions de coordination, qui continueront à être versés aux collectivités concernées).

Les modalités de calcul de la PSEJ seraient également révisées, elles consisteraient désormais en des bonus forfaitaires par place, cumulables entre eux :

- Pour le stock de places existantes : un bonus permettant « l'accompagnement financier des structures », spécifique à chaque EAJE, vraisemblablement en référence au niveau de CEJ perçu avant la réforme ;
- Pour les créations de places nouvelles : un bonus permettant de favoriser le rééquilibrage territorial (sur le modèle du fond de rééquilibrage territorial, de 300€ à 1 400 €/place et par an) et un bonus permettant d'inciter au développement de place (jusqu'à 1 800€/place nouvelle) ;
- pour tous types de places : deux bonus liés au fonctionnement des structures (cumulables avec les bonus *infra* et entre eux) :
 - Accompagner financièrement les EAJE dont le nombre d'enfants par place est supérieur ou égal à 3 (bonus de 300€/place) ;

²²³ Pour une garde à temps plein (162h/mois) et un couple gagnant 2 SMIC (financement CNAF calculé net des participations familiales). Cf. annexe 7

²²⁴ CEJ stock et flux (à signer et déjà signé, enfance et jeunesse partiellement indistincts), dont dotation de fonctionnement des jardins d'éveil. Budgets rebasés.

²²⁵ L'expérimentation conduite sur 17 départements depuis le S1 2016 et jusqu'à la fin 2017 consiste à modifier les paramètres de calcul des financements CNAF conformément aux axes proposés, et à analyser les résultats de ces simulations. L'expérimentation se fait « à blanc » (sans matérialisation concrète) en 2016 puis « en réel » en 2017.

- Accompagner financièrement els EAJE dont le nombre d'heures réalisées/ place est supérieur ou égal à 1 800 heures (bonus de 300€/place).

Les critères exigés pour atteindre les bonifications sont accessibles à un certain nombre de structures sans effort de performance de leur part (en moyenne les EAJE accueilleraient 2,6 enfants par place et 22 % des structures recensées dans SIAS²²⁶ réalisent déjà en 2015 au moins 1 800 heures de prise en charge par place).

Selon la CNAF, les deux bonus liés au fonctionnement des EAJE ont de plus été conçus de façon à être complémentaires : le premier étant susceptible d'accompagner les multi-accueil et le second plutôt les structures plus anciennes qui accueillent surtout des gardes à temps plein.

La réforme du CEJ conduirait à un surcroît de financement par place, par rapport au financement PSU seul, qui est significatif (jusqu'à 2 000€ pour une place nouvelle qui obtiendrait le maximum au titre du rééquilibrage territorial et les deux bonus liés au fonctionnement des structures, pour un montant total de prestation de service par place de l'ordre de 5 324€ en 2015²²⁷), par rapport à la situation dans laquelle l'EAJE ne percevrait que de la PSU.

La réforme supprimerait le seul levier financier de la CNAF incitant, en fonctionnement, à la création de places nouvelles, dans un contexte dans lequel les porteurs de projets rencontrés par la mission ont pu souligner que les seules aides à l'investissement ne suffisaient pas à emporter la décision d'engager une dépense pérenne.

En l'absence des résultats de l'expérimentation en cours de finalisation par la CNAF, la mission ne peut se prononcer sur sa pertinence ou chiffrer ses effets. Dans la mesure où elle conduirait la CNAF à solvabiliser l'ensemble des structures au niveau actuel du total de la PSU et du CEJ, donc à diminuer la part relative des co-financeurs (collectivités territoriales), la réforme devrait conduire à interroger le niveau du prix plafond de la PSU.

Plusieurs approches peuvent être envisagées pour déterminer le bon niveau du prix plafond. Par exemple, il peut être simplement décidé d'une augmentation plus modérée que celle observée au cours de la COG 2013-2017. Il serait également possible de rapprocher le prix plafond du prix moyen – tout en baissant le taux de co-financement pour ne pas augmenter les dépenses – ce qui aurait pour conséquence de pénaliser davantage les structures s'en éloignant.

Recommandation n°18 : Introduire dans la PSU une incitation à bonne gestion des EAJE, à travers le niveau et les critères de revalorisation du prix plafond, au regard des autres bonus ou compléments de financement accessibles.

²²⁶ Hors LAEP, RAM, jardins d'enfants et haltes garderie.

²²⁷ Total de la PSU et de la PSEJ le cas échéant, hors participations familiales, rapporté au nombre d'heures réalisées. Source : SIAS 2015.

3.3.4 Le fléchage de la dotation d'action sociale vers des fonds dont les objectifs sont fixés en adéquation avec les priorités de la COG et les conditions d'utilisation harmonisées au niveau national doit être poursuivi

La COG 2013-2017 a conduit à diminuer la dotation d'action sociale (-77M€ entre le montant de la DAS en 2017 et son montant en 2012), pour un total de 4 359M€ sur la durée de la COG, budgets rebasés), librement affectée par les conseils d'administration des CAF, au profit des crédits des fonds territoriaux²²⁸ (883 M€²²⁹, +149M€ entre leur montant en 2017 et leur montant en 2012), dont la mobilisation répond à trois principes : un fléchage national décidé par la CNAF, le respect des orientations de la COG, la décision des conseils d'administration des CAF sur chaque dossier individuel. Il n'y a pas de répartition *a priori* entre les CAF des fonds territoriaux, les fonds sont débloqués au fur et à mesure des demandes adressées par les CAF. La CNAF cadre les axes d'intervention privilégiés sur chaque fonds, les CAF mettent en général en place des appels à projets et instruisent les demandes de financement qui y répondent.

Le montant des fonds territoriaux demeure toutefois très limité par rapport à la dotation d'action sociale « socle » (883 M€ / 4 359M€ sur la durée de la COG) mais seulement 10% des fonds locaux (principalement constitués par la DAS) sont consacrés à l'accueil des 0-6 ans. Ainsi, en 2015, 132 M€ (soit 11,3 %) ont été mobilisés sur les fonds locaux au bénéfice de la petite enfance (accueil des enfants de 0 à 6 ans). **L'ambition d'une meilleure orientation des ressources d'action sociale sur les priorités identifiées dans la COG, telles que le rééquilibrage territorial, l'accompagnement du passage à la PSU ou l'accueil de publics fragiles, peut donc être poursuivie.**

De plus, **il apparaît peu cohérent d'avoir conservé le vote des conseils d'administration des CAF sur des fonds territoriaux dont les critères sont précisément définis au niveau national**, même s'il est compréhensible que cette solution ait prévalu dans la phase de transition vers la création de ces fonds.

Les fonds territoriaux d'action sociale ont été au global largement sous-exécutés (de 237M€ entre 2013 et 2016, soit 39%des montants budgétés en BR à fin 2016)²³⁰. **C'est le cas notamment des fonds dont les conditions d'attribution répondaient aux critères définis le plus précisément.** Ainsi, le fonds de rééquilibrage territorial, qui consiste en une bonification de subvention de fonctionnement, dont les montants sont arrêtés dans les orientations données par la CNAF, sur certaines zones géographiques ciblées en fonction d'indicateurs nationaux²³¹ et que les CAF ne peuvent adapter qu'en respectant une liste limitative de critères eux-mêmes définis par la circulaire²³²(qui détermine également la manière dont les CAF doivent prioriser les projets qui leur seraient soumis), a été sous-exécuté de 40,54M€, pour un fonds de 125M€²³³.

²²⁸ Fond d'accompagnement à la PSU, fond public et territoire (enfance et jeunesse), fond de rééquilibrage territorial (enfance et jeunesse), mesures nouvelles de soutien à la parentalité et à l'animation de la vie sociale.

²²⁹ Budgets rebasés sur la durée de la COG. Dont fond d'accompagnement PSU, fond de rééquilibrage territorial, fond public et territoires, mesures nouvelles parentalité et animation de la vie sociale.

²³⁰ La sur consommation du fonds public et territoires « jeunesse » (-13M€) a été compensée par les crédits non consommés sur les autres enveloppes.

²³¹ Critère A : taux de couverture global en modes de garde inférieur à la moyenne nationale (critère de base ; Critère B : potentiel financier inférieur à la moyenne nationale ; Critère C : revenus de la population résidente inférieurs à la moyenne nationale. Source : Lettre-circulaire n°2014-014 du 16 avril 2014 Ou lettre-circulaire en ligne LC n° 2013-152 « Rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil du jeune enfant ».

²³² « des adaptations peuvent être apportées aux critères nationaux de ciblage afin de tenir compte des orientations définies dans le cadre de la démarche de préfiguration du schéma territorial des services aux familles. Dans ce cadre, les

A l'inverse, **les fonds dont les conditions de mobilisation étaient souples ont été mieux consommés, notamment le fonds public et territoires** (sur-consommé de 13M€ sur le volet « jeunesse », sous-consommé de 37 M€ sur le volet « enfance », pour un fonds de 381M€ sur ces deux axes, cette dépense étant largement plus dynamique en 2016 et 2017²³⁴), qui peut être mobilisé en fonctionnement, voire, pour certaines actions, en investissement, dans la limite du respect du plafond de 80 % des dépenses subventionables, la circulaire ne fixant pas le montant des bonifications par place. Le fonds peut être attribué plus largement, au-delà des priorités énoncées en faveur de l'accueil des enfants porteurs de handicap et des enfants pris en charge en horaires atypiques, pour aider les EAJE « en difficulté »²³⁵.

Le fléchage des ressources aujourd'hui localisées dans la dotation d'action sociale vers des fonds territoriaux dont les conditions d'attribution sont précisés au niveau national doit être encouragé afin d'harmoniser les financements CAF sur l'ensemble du territoire et d'améliorer le pilotage financier de la branche famille, en adéquation avec les objectifs fixés dans la COG.

Recommandation n°19 : Renforcer le fléchage de la dotation d'action sociale des CAF vers les enveloppes des fonds territoriaux, afin de les mettre au service des priorités définies par la CNAF et fixer l'attribution de ces fonds sur décision des directeurs des CAF.

3.4 Les coûts des solutions d'accueil financées par la PAJE sont peu maîtrisés

3.4.1 Les coûts de l'accueil individuel sont peu encadrés

À la différence du système de la PSU, les modes de garde pour lesquels l'intervention de la CNAF se fait via une solvabilisation des familles (versement du CMG) supposent un taux de prise en charge par la collectivité moins important (75 % du cout d'une place pour le recours à un assistant maternel, contre 91 % en EAJE²³⁶), mais un degré de maîtrise sur le développement de l'offre également moins important.

Ainsi, le reste à charge des familles n'est pas déterminé en fonction d'un barème national mais librement fixé par les prestataires, ce qui a pu aboutir à des équilibres économiques très favorables dans les micro crèches PAJE (cf. 2.2.2).

Le CMG étant le seul levier d'action de la puissance publique à l'heure actuelle, son éligibilité est conditionnée au respect de certains plafonds :

- un tarif inférieur à 10€/heure facturée dans les micro crèches PAJE ;
- une rémunération inférieure à 5 SMIC horaires par enfant et par jour pour les assistants maternels.

Caf ont la possibilité : de renforcer la coordination à l'échelon départemental et/ou de modifier les seuils des critères de priorisation ; et/ou de moduler à la hausse le montant forfaitaire par place. »

²³³ Soit un fond consommé à 46% par rapport aux BR à fin 2016 sur le volet enfance.

²³⁴ Les crédits du FPT ont été surconsommés de 3 M€ en 2016. Pour l'année 2017 (prévision d'exécution issue des premiers éléments de la CAS du 18 avril 2017), les crédits pourraient être surconsommés de 16 M€. Sur la période de la COG 2013-2017, la sous-consommation serait alors ramenée à 8 M€ (sous conso de 31 M€ sur l'enfance et sur-conso de 23 M€ sur la jeunesse).

²³⁵ « Accompagner les problématiques territoriales des équipements et services d'accueil pour contribuer à la structuration de l'offre sur les territoires » ; « prendre en compte les difficultés structurelles rencontrées par des établissements ». source : CNAF, « bilan de la mise en œuvre du fond public

²³⁶ Cf. Annexe 4

3.4.2 Le développement des micro crèches PAJE induit une progression spontanée des financements publics dans une logique de guichet

Outre la question du reste à charge des familles (cf. 2.2.1) et du niveau de l'effort public consenti au regard du modèle économique des structures (cf. 2.2.2), le développement des microcrèches PAJE induit une progression spontanée du CMG et de la dépense fiscale associée au CIF, sans prise de position de la CNAF sur le développement de cette offre d'accueil au niveau national.

Ainsi, le nombre de bénéficiaires du CMG au titre du recours à une microstructure progresse le plus fortement parmi les différentes composantes du CMG sur les années récentes (+66 % entre 2012 et 2015, pour atteindre 58 000 bénéficiaires en 2015²³⁷), et le montant du CMG « structure » aurait également progressé de manière dynamique, +39 % entre 2012 et 2015²³⁸, même si son montant demeure limité au regard du total du CMG (2 %).

De même, l'augmentation de la dépense fiscale associée au crédit d'impôt famille a été particulièrement dynamique sur la durée de la COG (+84 % entre 2012 et 2015²³⁹, 83 M€ en 2015), notamment mis en regard de la progression des dépenses consacrées par le bloc communal à la petite enfance (+16 % en fonctionnement, -21 % en investissement, 3,1Md€ en 2015). Si le montant de cette dépense reste particulièrement modeste au regard de l'effort financier des collectivités territoriales (de l'ordre de 4 %²⁴⁰), la participation des entreprises au financement de la création de places d'accueil collectif questionne la participation de l'Etat en tant que financeur de la politique de la petite enfance d'une part, et interroge les conditions d'accès à une offre d'accueil, l'employeur devenant un tiers intermédiaire d'autre part.

Enfin, le développement de cette offre d'accueil ne donnant pas lieu au versement d'une prestation de service, la CNAF n'a pas eu à établir, à l'instar de ce que la lettre circulaire relative à la PSU précise, un cadre de base régissant les relations entre les familles et les structures (conditions de tarifications, principe d'une facturation au plus près des besoins des familles). Seules les conditions d'accès des micro crèches au PPICC ont fait l'objet d'un cadrage national (exigence d'une tarification modulée en fonction des revenus des familles, inéligibilité des micro crèches accolées, c'est-à-dire implantées à la même adresse ou qui sont mitoyennes et dont une partie des ressources sont mutualisées)²⁴¹, dont la déclinaison en départements n'est d'ailleurs pas homogène²⁴².

Pierre MAYEUR
Gaëlle TURAN-PELLETIER

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales

Jean-Bernard CASTET
Camille HÉRODY
François WERNER (superviseur)

Membres de l'Inspection générale des finances

²³⁷ Source : PQE Famille LFSS 2017.

²³⁸ Source : DSS, CMG « ED », aide forfaitaire association/entreprise, hors prise en charge des cotisations sociales.

²³⁹ -29% entre 2008 et 2012, du fait d'une restriction du champ d'application du CIF en LFR 2008. L'article 96 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 prévoit notamment que les dépenses afférentes au financement des congés et des formations liés à l'enfant ou aux frais exceptionnels de garde ne sont plus éligibles au crédit d'impôt.

²⁴⁰ En extrapolant à partir des paramètres du CIF, les dépenses des entreprises pour la création de places en crèches représenterait 119,5M€ en 2015, contre 3,1Md€ de dépense pour le bloc communal. Cf. tableau annexe 3.

²⁴¹ Lettre circulaire 2016-0016 d'avril 2016.

²⁴² Certains CA refusent par principe l'accès des micro crèches aux aides de la CAF, d'autres acceptent les dossiers de micro crèches, avec une interprétation souple des structures « accolées », autorisant par exemple la mutualisation des locaux.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
Recommandations visant à mieux réguler le modèle économique des structures privées				
1	Plafonner les dépenses éligibles au crédit d'impôt famille à 10 000€ par place d'EAJE réservée pour limiter le sur-financement public.	1	DLF/DB	PLF 2018
2	Systématiser le contrôle par les CAF du respect de la règle d'attribution de 30% de places ouvertes aux enfants extérieurs aux employeurs réservataires dans les EAJE PSU et informer les communes sur lesquelles les structures sont implantées de l'attribution de ces places	1	DSS/DGCS/CNAF	COG 2018-2021
3	Réfléchir à la transformation des micro crèches PAJE faisant appel à un employeur réservataire en micro crèches PSU.	1	DSS/DGCS/CNAF	COG 2018-2021
4	Abaisser le plafond horaire de facturation qui conditionne l'éligibilité des familles au CMG à 9 €/heure.	2	DSS/DGCS/CNAF	COG 2018-2021
Recommandations visant à renforcer la progressivité des restes à charge des familles et à limiter les écarts entre modes d'accueil				
5	Réformer le barème des participations familiales de la PSU selon deux axes : a) revaloriser chaque année le plafond de revenus en fonction de l'indice prix salaire intégré à la COG, avec un rattrapage ce qui le porterait à 6 067 € /mois en 2017; b) augmenter le taux d'effort des familles, qui passerait de 0,06 % à 0,075 % pour les familles ayant un enfant à charge.	1	DSS/DGCS/CNAF	COG 2018-2021 lettre-circulaire
6	Étendre le barème de la PSU à la prise en charge par un assistant maternel pour diminuer le reste à charge des familles.	1	DSS/DGCS/CNAF	COG 2018-2021, PLFSS 2018,
7	Construire un barème du CMG plus linéaire pour mieux prendre en compte la capacité contributive des familles.	2	DSS/CNAF	PLFSS 2018
Recommandations visant à renforcer les leviers de mise en œuvre de la politique d'accueil du jeune enfant				
8	Faire adopter dans la future convention d'objectifs et de gestion de la CNAF des orientations stratégiques sur le développement des maisons d'assistants maternels (MAM) et des micro crèches PAJE, afin d'assurer une meilleure homogénéité de la politique menée par les CAF.	1	DSS/DGCS/CNAF	COG 2018-2021
9	Rendre obligatoire l'information des CAF sur l'ouverture de toute solutions d'accueil de la petite enfance.	2	DSS/DGCS/CNAF	COG 2018-2021
10	Simplifier le financement des EAJE en ciblant les financements complémentaires à la PSU sur la prise en charge des besoins spécifiques (accueil d'enfants	1	DSS/DGCS/CNAF	COG 2018-2021

	porteurs de handicap, contrats irréguliers ou familles ayant recours à des horaires atypiques).			
11	Conforter l'existence dans la loi des commissions départementales des services aux familles, qui allient les volets parentalité et petite enfance et dans l'objectif d'associer plus étroitement le niveau communal.	2	DGCS	2018 (loi)
12	Placer la deuxième génération des schémas départementaux des services aux familles sous la responsabilité opérationnelle des CAF.	1	DGCS/CNAF	2017
13	Instaurer un pilotage national stratégique des schémas des services aux familles Ministère des Affaires sociales-CNAF-MSA-ADF-AMF-Éducation nationale.	1	DGCS	2017
14	Remplacer la compétence d'agrément des EAJE dévolue aux PMI par un contrôle administratif des CAF sur les structures d'accueil collectif.	1	DGCS/CNAF	2018 (loi)
Recommandations visant à améliorer la gestion des aides du FNAS				
15	Rendre visible la contribution totale de la branche famille sur chaque EAJE (dont les fonds territoriaux et la dotation d'action sociale).	2	CNAF	COG 2018-2021
16	Plafonner le montant des dépenses d'investissement susceptibles d'être prises en charge par la CNAF pour la création de place en EAJE à 25 000€ par place.	1	DSS/DGCS/CNAF	COG 2018-2021 Lettre circulaire
17	Encourager à développer une offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage permettant de limiter les coûts dans les projets d'investissement en EAJE.	2	DGCS/CNAF	2017
18	Introduire dans la PSU une incitation à bonne gestion des EAJE, à travers le niveau et les critères de revalorisation du prix plafond, au regard des bonus ou compléments de financement accessibles.	1	DSS/DGCS/CNAF	COG 2018-2021
19	Renforcer le fléchage de la dotation d'action sociale des CAF vers les enveloppes des fonds territoriaux, afin de les mettre au service des priorités définies par la CNAF et fixer l'attribution de ces fonds sur décision des directeurs des CAF.	1	DSS/DGCS/CNAF	COG 2018-2021

IMPACT DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

➤ Impact financier des recommandations

Tableau 14 : Impact financier des recommandations du rapport

Recommandations	Montant en M€	Commentaires
Recommandation n°1 : Abaisser le plafond horaire de facturation qui conditionne l'éligibilité des familles au CMG à 9 €/heure.	Sans objet	Impact sur le reste à charge des familles
Recommandation n°2 : Plafonner les dépenses éligibles au crédit d'impôt famille à 10 000€ par place d'EAJE réservée pour limiter le sur-financement public.	Indéterminé	<p>Le nombre de places réservées par un employeur et le montant facturé par place ne sont pas connus. Il n'est donc pas possible de déduire l'économie engendrée par un plafonnement du crédit d'impôt.</p> <p>Dans l'hypothèse où ne deviendrait déductible que 10 000€ sur une place facturée aujourd'hui 15 000€, l'économie pour les finances publiques, à volume de place inchangé, serait de l'ordre de 28 M€ (soit 1/3 du montant actuel du CIF, sur la base du montant des créances de 2015).</p>
Recommandation n°4 : Réformer le barème des participations familiales de la PSU selon deux axes : a) revaloriser chaque année le plafond de revenus en fonction de l'indice prix salaire intégré à la COG, avec un rattrapage ce qui le porterait à 6 067 € /mois en 2017; b) augmenter très progressivement le taux d'effort des familles, qui passerait de 0,06 % à 0,075 % pour les familles ayant un enfant à charge.	Économie de 270M€/an Pour l'augmentation du taux d'effort seul	<p>Le niveau de revenu de chaque famille n'étant pas connu, l'impact financier de la revalorisation du plafond du barème n'a pas pu être évalué par la mission.</p> <p>En reliant les bases de données relatives aux EAJE et celles relatives aux bénéficiaires de prestations individuelles – qui retracent les revenus des familles, la CNAF devrait être à même de simuler cet impact, à structure de revenu inchangé des familles.</p>
Recommandation n°5 : Étendre le barème de la PSU à la prise en charge par un assistant maternel pour diminuer le reste à charge des familles.	Surcoût de 160,4M€	<p>Simulation de la CNAF dans le cadre des travaux du HCFEA, données 2012.</p> <p>Le surcoût pourrait être financé par le réhaussement du taux d'effort (à 0,075%) et du plafond du barème des participations familiales de la PSU proposés par la mission (recommandation 4).</p>

		Les travaux de simulation de la CNAF montrent en effet que le surcoût pour les finances publiques serait limité à 57,8M€ en cas de hausse du taux d'effort à 0.063% et à 86,1M€ en cas de hausse du plafond à du barème à 6 000€/mois.
Recommandation n°6 : Réfléchir à la transformation des micro crèches PAJE faisant appel à un employeur réservataire en micro crèches PSU.	<p>Indéterminé</p> <p>En prenant une économie de 5 000€/an/place en moyenne pour la branche famille (cas d'une famille gagnant 6 SMIC, en application du barème réformé de la PSU) ;</p> <p>Sur un parc total de 11 600 places en Micro crèches PAJE recensées dans la base CNAF, seules 6% de structures avaient identifié un employeur réservataire dès le stade de l'investissement</p> <p>Si la moitié des micro-crèches devait basculer dans la PSU, l'économie escomptée serait de l'ordre de 30 M€ par an</p>	<p>Le chiffrage de la mesure n'est pas possible dans la mesure où : -le nombre de micro paje avec entreprises réservataires concernées n'est pas connu ; le niveau de revenu des familles dont les enfants sont accueillis (qui a un impact sur la PSU) n'est a fortiori pas connu.</p> <p>Toutefois, en théorie, l'économie pour la branche famille (pour une garde à temps plein 162h, en application du barème réformé de la PSU, avec un taux d'effort qui serait ramené à 0,075% dans les micro-crèches, où il est aujourd'hui minoré à 0.05%) serait :</p> <p>-au minimum de 372 €/an et par place (pour une famille au plancher du barème PSU)</p> <p>-au maximum de 5 439€/an et par place pour une famille au plafond du barème)</p>
Recommandation n°7 : Construire un barème du CMG plus linéaire pour mieux prendre en compte la capacité contributive des familles.	<p>Indéterminé</p> <p>Objectif de neutralité pour les finances publiques</p>	<p>La proposition du HCFEA pour un barème à 7 sept tranches pour les bénéficiaire du CMG assistant maternel permettant d'égaliser le taux d'effort des foyers en fonction de leurs revenus est quasiment neutre pour les finances publiques (+1M€), avec un surcout de +42M€ pour la branche famille et une baisse de la dépense fiscale de -41M€</p> <p>Simulation CNAF, données 2012.</p>
Recommandation n°16 : Plafonner le montant des dépenses d'investissement susceptibles d'être prises en charge par la CNAF pour la création de place en EAJE à 25 000€ par place.	<p>En limitant à 20 000€ le total des financements CNAF par place, l'économie pour la branche famille aurait été de 12,2M€ sur la durée de la COG (2012-2016)²⁴³</p>	<p>En prenant comme plafond 25 000€ par place, les financements CAF pourraient atteindre jusqu'à 20 000€, soit plus que la moyenne des aides PPICC et CAF accordées sur 2016 (11 000€)²⁴⁴.</p>

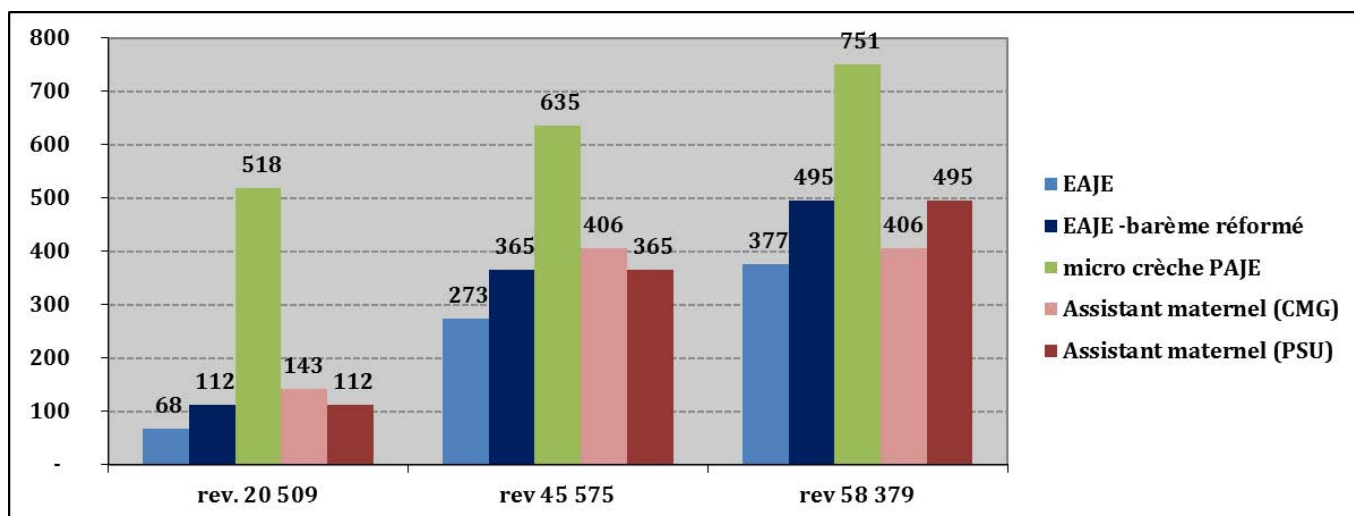
Source : Mission

²⁴³ Sur 1 933 projets recensés (projets de création seuls, hors RAM, jardins d'enfants et haltes garderie), seuls 55 recevaient une subvention CNAF qui excède 20 000€/place.

²⁴⁴ Limiter les coûts d'investissement à 25 482€/place, qui est la moyenne constatée sur l'ensemble des projets, (ou une économie de 57,5 M€ pour les gestionnaires).

- *Impact des propositions du rapport sur l'alignement du reste à charge des familles selon les modes de garde – après crédit d'impôt (en €, pour 162 heures de garde par mois)*

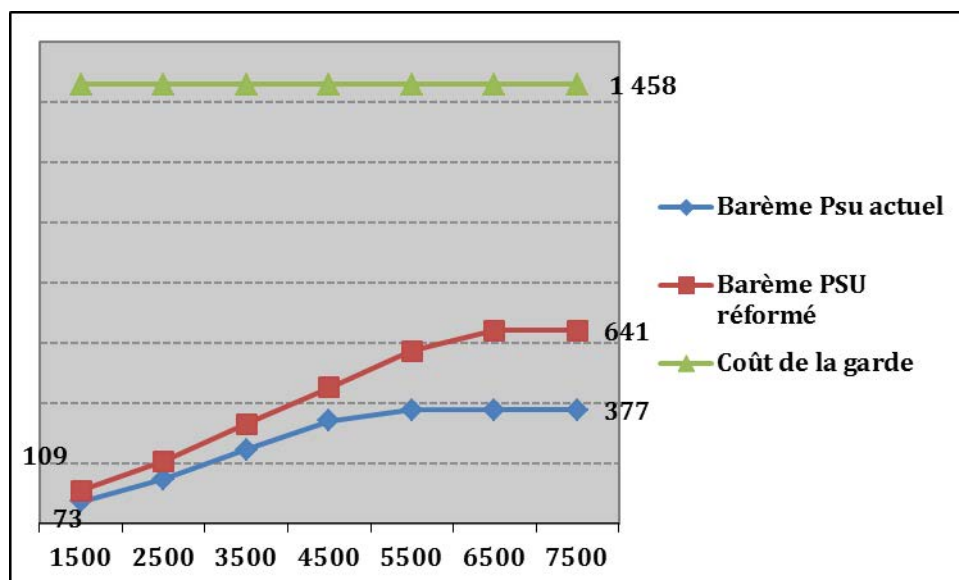
Graphique 16 : Impact des réformes proposées par la mission sur le reste à charge des familles (en €, pour 162 heures de garde, par mois)



Source : Mission.

- *Impact des recommandations du rapport sur le montant des participations familiales à la PSU*

Graphique 17 : Impact de la réforme du barème des participations familiales à la PSU en fonction du niveau de revenu des familles (en €, par mois, pour 162 heures de garde, pour des familles dont le revenu varie de 1 500€ à 7 500€ par mois)



Source : Mission. Note de lecture : pour un coût du service rendu de 1 458€/mois, la participation des familles dont le revenu atteint 7 500€ augmente de 377€ à 641€ par mois à la suite de la réforme.

LETTRE DE MISSION

LE MINISTRE DE
L'ECONOMIE ET
DES FINANCES

LA MINISTRE
DES AFFAIRES
SOCIALES ET
DE LA SANTE

LE MINISTRE DE
L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE, DE LA
RURALITE ET DES
COLLECTIVITES
TERRITORIALES

LA MINISTRE DES
FAMILLES, DE
L'ENFANCE ET DES
DROITS DES
FEMMES

LE SECRETAIRE
D'ETAT
CHARGE DU
BUDGET ET
DES COMPTES
PUBLICS



Paris, le 16 JAN. 2017

Madame la cheffe du service de l'Inspection générale des finances

Monsieur le chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales

OBJET : Revue des dépenses – Mission sur les dépenses relatives à la petite enfance.

Historiquement conçue comme la prise en charge des enfants de leur naissance à leur trois ans, la politique de la petite enfance s'est structurée autour de dispositifs poursuivant des objectifs de soutien à l'offre d'accueil, d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle et d'accompagnement de la parentalité.

En 2014, d'après l'Observatoire national de la petite enfance, les dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant de 0 à 3 ans se sont élevées à 15,6 Md€, dont 4,9 Md€ pour l'accueil individuel, 5,9 Md€ pour les établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE), 0,5 Md€ pour l'école préélémentaire, 2,9 Md€ pour accompagner les familles en cas d'interruption ou de réduction d'activité professionnelle, et enfin 1,4 Md€ de dépenses fiscales liées aux crédits et réduction d'impôts diminuant le reste à charge pour les familles. Si l'essentiel de ces dépenses est couvert par la branche famille, les collectivités locales fournissent un effort financier important, supérieur à 3 Md€, soit 19 % du total.

La pluralité des acteurs assurant le pilotage de ces dépenses (Etat, caisses d'allocations familiales et caisses de mutualité sociale agricole, Fonds national d'action sociale de la Cnaf, collectivités territoriales, secteur privé) dont les modalités de financement sont hétérogènes, complexifie et limite l'efficacité de l'action publique. Compte tenu des enjeux budgétaires majeurs que représentent ces politiques publiques, nous souhaitons que vos services conduisent une revue de dépenses dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Dans cette perspective, vous dresserez un état des lieux, par territoire, de la dépense publique et de la couverture en matière d'accueil du jeune enfant, en distinguant selon les modes d'accueil et en prenant en compte les caractéristiques socio-économiques locales. Vous pourrez, à cet effet, vous appuyer sur les schémas départementaux des services aux familles. Vous apprécierez l'écart éventuel entre les capacités théoriques et le recours effectif, en tenant compte des dynamiques démographiques locales.

Cette approche centrée sur l'adéquation des moyens mis en œuvre pour répondre à l'objectif de développement d'une offre d'accueil adaptée aux besoins des familles, notamment les plus fragiles d'entre elles comme les familles monoparentales, sera complétée par une analyse des coûts de fonctionnement des prestataires, qu'ils soient publics, associatifs, ou privés à but lucratif.

A cette fin, vous présenterez une étude détaillée des coûts en vue de la définition d'un référentiel à l'aune duquel pourraient être évaluées les pratiques des établissements qui bénéficient des subventions publiques.

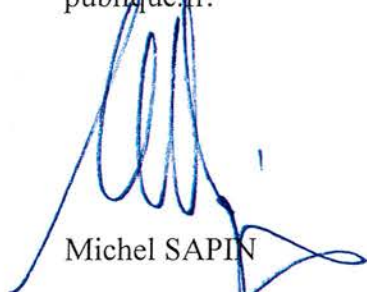
Dans le prolongement des deux axes précédemment évoqués, vous qualifierez les effets respectifs (qu'ils soient directs ou induits) des différents leviers de maîtrise de la dépense publique dans le domaine de la petite enfance au regard des objectifs de soutien à la natalité et à l'emploi des femmes, de rééquilibrage territorial, de qualité de l'accueil et enfin d'incitation à la maîtrise des coûts par les structures prestataires.

Vous évalueriez enfin dans quelle mesure la gouvernance des politiques en direction de l'accueil du jeune enfant pourrait être réformée, afin de renforcer la qualité du pilotage global de ces dépenses.

Si vos propositions n'engagent pas le Gouvernement, elles pourront faire l'objet d'une mise en œuvre prochaine. Vos travaux devant ainsi s'inscrire dans la perspective de leur éventuelle intégration aux prochaines lois financières, vous accorderez une importance au chiffrage de vos propositions, à leur caractère opérationnel ainsi qu'à leur calendrier de mise en œuvre. Nous souhaitons en particulier que vous documentiez les gains que génèreraient les différents scénarios de réformes que vous établirez selon la méthodologie présentée dans le courrier adressé le 6 janvier aux corps de contrôle et d'inspection par le ministre de l'économie et des finances et le secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics.

Pour conduire vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur les services des ministères en charge de la santé et des affaires sociales, du ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes, ainsi que du ministère de l'économie et des finances.

Vous nous remettrez vos conclusions et recommandations avant la fin du mois d'avril 2017. Conformément à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques, vos travaux feront également l'objet d'une communication au Parlement, et seront pleinement utilisés dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'année 2018. Ils seront également publiés *in fine*, comme les revues de dépenses des années précédentes, sur le site performance-publique.fr.



Michel SAPIN



Marisol TOURAINE



Jean-Michel BAYLET



Laurence ROSSIGNOL



Christian ECKERT

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1 CABINET MINISTERIELS

1.1 Cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé

M. Benjamin Ferras, directeur adjoint.

1.2 Cabinet de la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes

Mme Frédérique Leprince, directrice adjointe du cabinet chargée des familles et de l'enfance ;

M. Jean-François Meira, conseiller accueil du jeune enfant.

1.3 Cabinet du ministre de l'économie et des finances

Mme Marguerite Cazeneuve, conseillère comptes sociaux.

2 ADMINISTRATIONS CENTRALES

2.1 Ministère de l'économie et des finances

2.1.1 Direction du budget (DB)

6ème sous-direction

M. Jean-François-Juéry, sous-directeur ;

M. Baptiste Bourboulon, bureau 6BSI ;

Mme Nora Mansour, bureau 6BSI.

2.1.2 Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Sous-direction de la gestion comptable et financière des collectivités locales

M. Philippe Gac, chef du bureau CL-1B ;

M. Philippe Zapletal, adjoint au chef du bureau CL-2A ;

M. Eric Philippe, bureau CL-2A.

Sous-direction missions foncières, fiscalité du patrimoine et statistiques

M. Brice Le Petit, chef du bureau GF-3C ;

M. Jérôme Mousserin, chef de la section de fiscalité professionnelle.

2.2 Ministère des affaires sociales et de la santé

2.2.1.1 Direction de la sécurité sociale (DSS)

M. Thomas Fatome, directeur ;

M^{me} Marie Daudé, chef de service.

2^{ème} sous-direction

M. Benjamin Voisin, sous-directeur 2^{ème} SD ;

M^{me} Muriel Pacaud, chef du bureau 2B ;

Mme Caroline Bussière, adjointe au chef de bureau 2B.

5^{ème} sous-direction

Mme Mathilde Delpy, chef du bureau 5A.

6^{ème} sous-direction

Mme Anne-Claire Horel, adjointe chef de bureau 6C.

2.2.2 Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

M. Jean-Philippe Vinquant, directeur ;

M^{me} Cécile Tagliana, cheffe de service ;

M. David Blin, chef du bureau 2C.

2.3 Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

2.3.1 Direction générale de l'enseignement scolaire

M. Alexandre Grosse, chef du service du budget, de la performance et des établissements ;

M. Philippe Thurat, sous-direction de la gestion des programmes budgétaires ;

M^{me} Françoise Petreault, sous-direction de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives ;

M. Philippe Roussignol, bureau du programme enseignement scolaire public du premier degré ;

M^{me} Marie-Claire Duprat, bureau des écoles.

3 SERVICES DECONCENTRES DE L'ÉTAT

3.1 Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Pas de Calais

M. Patrick Debruyne, responsable de la mission enfance jeunesse famille.

3.2 DDCS du Maine-et-Loire

M. Philippe Bradfer, directeur départemental de la cohésion sociale.

3.3 DDCS des Yvelines

Mme Stéphanie Froger, responsable du pôle accompagnement social éducatif ;

Mme Éléonore Wachowiak, responsable de la mission d'intégration des personnes vulnérables.

3.4 Préfecture du Rhône

M. Michaël Chevrier, sous-préfet.

3.5 Académie de Lille

M. Philippe Courbois, adjoint au directeur académique du service de l'éducation nationale du 1er degré.

3.6 Académie de Nantes

Mme Patricia Perrier, service de l'éducation nationale du 1er degré.

4 RESEAU DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

4.1 Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration ;

M. Jean-Marie Attard, vice-président du conseil d'administration ;

M. Gérard Lequeux, administrateur de la CNAF, président de la commission d'action sociale ;

M. Daniel Lenoir, directeur général ;

M. Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche ;

Mme Florence Thibault, directrice adjointe de la direction des statistiques, des études et de la recherche ;

M. Laurent Ortalda, responsable des politiques de petite enfance.

4.2 Caisse d'allocations familiales (CAF) du Pas-de-Calais

M. Alain Dubreucq, président du conseil d'administration ;

M. Jean-Claude, directeur ;

Mme Gwenaëlle Mekouontchou, sous directrice action sociale ;

Mme Viviane Thomas, responsable du service action sociale ;

Mme Sylviane Crépin-Dal Pos, responsable adjointe du service action sociale ;

Mme Nathalie Desailly, conseillère thématique petite enfance.

4.3 CAF du Maine et Loire

M. Patrick Guéry, directeur ;

Mme Nathalie Gilles, directrice de l'action sociale ;

Mme Béatrice Moreaux, département accompagnement des partenaires ;

Mme Marie-Hélène Bonneau, département accompagnement des familles ;

Mme Magalie Deniaud, service des aides financières collectives ;

Mme Romy Collin, service études et statistiques ;

Mme Blandine Cheval, conseillère technique.

4.4 CAF de Côte d'Or

M. Christophe Sanner, directeur

M. Laurent Pedeau, sous-directeur

M. Pascale Sturla-Bordet, responsable du pôle missions départementales

M. Nicolas Luciani, responsable du pôle missions territoriales

Mme Josiane Campoli, responsable du pôle aides financières collectives

Mme Viviane Bernasconi, chargée de conseil et développement en action sociale

Mme Manuela Bosdure, chargée de conseil et développement en action sociale

Mme Naget Nadjai, chargée de conseil et développement en action sociale

Mme Caroline Pax, chargée de conseil et développement en action sociale

Mme Jennifer Drouillet, chargée de conseil et développement en action sociale

Mme Violette Socquars, chargée d'études pour l'observatoire stratégique et social

4.5 CAF du Rhône

M. Marc Tixier, président du conseil d'administration ;

M. Philippe Simonnot, directeur ;

Mme Sandrine Roulet, sous-directrice action sociale ;

M. Jérôme Lepage, sous-directeur prestations.

4.6 CAF des Yvelines

M. Alain Richard, président du conseil d'administration

Mme Elodie Clair, directrice générale ;

M. Philippe Burgat - directeur adjoint ;

Mme Sabine De Broche, directrice des interventions sociales et familiales ;

Mme Françoise Tessier, conseiller technique en action sociale ;

Mme Marine Gaillard, conseiller technique en action sociale.

Mme Laurence Albani, directrice de la crèche collective Saint Nicolas de Versailles,

Mme Nathalie Sauter, directrice adjointe de la crèche collective Saint Nicolas de Versailles,

Mme Murielle Turbot, directrice de la Petite enfance et de la famille de la ville de Versailles.

5 MUTUELLE SOCIALE AGRICOLE (MSA)

5.1 MSA du Nord Pas-de-Calais

Mme Odile Urban, responsable régionale de l'action sanitaire et sociale ;

Mme Vanessa Dupuis, chargée d'études en action sanitaire et sociale.

5.2 MSA des Yvelines

Mme Sandrine Barker, coordinatrice territoriale d'action sanitaire et sociale ;

Mme Isabelle Leroux, chef du bureau « collectivités territoriales ».

6 ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITES TERRITORIALES ET D'ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE

6.1 Assemblée des départements de France (ADF)

M. Pierre Monzani, directeur général ;

Mme Anne Bouillot, conseillère finances ;

M. Jean-Michel Rapinat, conseiller questions sociales.

6.2 Association des maires de France (AMF)

Mme Élisabeth Laithier, adjoint au maire de Nancy ;

Mme Nelly Deniot , conseillère technique action sociale, éducative, sportive et culturelle ;

Mme Sarah Reilly, conseiller technique petite enfance.

6.3 Assemblée des communautés de France (ADCF)

M. Nicolas Portier, délégué général ;

M. Simon Mauroux, chargé de mission aux affaires juridiques.

7 COLLECTIVITES TERRITORIALES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE

7.1 Départements

7.1.1 Département du Pas-de-Calais

M. Pierre Hilaire, directeur enfance et famille du conseil départemental.

7.1.2 Département du Maine-et-Loire

Mme Marie-Gautier Lacam, directrice de projets des politiques contractuelles ;

Mme Laurence Caloyanni, chef du service de protection maternelle et infantile.

7.1.3 Département du Rhône

Mme Catherine Begard, directrice adjointe enfance familles.

7.1.4 Département des Yvelines

Mme Fabienne Farlay, chef de service accueil petite enfance.

7.2 Villes et intercommunalités

7.2.1 Ville d'Angers

Mme Caroline Fel, adjointe à la famille et à la petite enfance.

7.2.2 Ville de Caluire

M. Philippe Cochet, député-maire de Caluire ;

Mme Sylvie Perricard, directrice de la maison de la parentalité à Caluire.

7.2.3 Ville de Dainville

Mme François Rossignol, maire de Dainville ;

7.2.4 Ville de Paris

M. Olivier Fraisseix, directeur des familles et de la petite enfance ;

M. Philippe Hansebout, adjoint du directeur des familles et de la petite enfance ;

M. Eric Laurier, sous-directeur des ressources ;

Mme Anne Donzel, chef de service pilotage et animation des territoires.

7.2.5 Ville de Lille

Mme Blandine Reynaud, adjointe au maire de Lyon chargée de la petite enfance et des maisons de l'enfance ;

M. Jérôme Maillard, directeur général adjoint de la Ville de Lyon ;

M. Jean-Michel Macault, directeur du service éducation-enfance ;

Mme Dominique Fabioux Maussion, responsable administratif et financier.

7.2.6 Ville de Versailles

M. François de Mazières, député maire de Versailles ;

Mme Annick Bouquet, maire adjointe déléguée à la petite enfance.

7.2.7 Communauté de Communes Gevrey-Nuits-St-Georges

Mme Sylvie Ventard, vice-présidente de la communauté de communes ;

Mme Simone Hadbi, directrice du CCAS ;

Mme Armelle Mezzavilla, directrice de crèche.

7.2.8 Métropole de Lyon

Mme Annie Guillemot, sénatrice, vice-présidente chargée de l'enfance, de la famille, des collèges et de l'éducation ;

Mme Anne-Camille Veydarier, directrice générale déléguée au développement solidaire et à l'habitat ;

Mme Véronique Ronzière, directrice de la délégation développement solidaire et à l'habitat à la direction PMI et modes de garde.

8 ENTREPRISES DE CRECHE

8.1 Babilou

M. Rodolphe Carle, président fondateur.

8.2 Les petits chaperons rouges

M. Louis Verdier, directeur général délégué, directeur des opérations ;

Mme Karine Bertrand, directrice générale déléguée, développement, immobilier, communication.

9 ASSOCIATIONS REPRESENTATIVES

9.1 Union nationale des associations familiales (UNAF)

M. Alain Feretti, administrateur en charge du département droit de la Famille, parentalité, enfance ;

M. Jean-Philippe Vallat, direction des politiques et actions familiales et des études ;

Mme Servane Martin, chargée de mission au pôle droit de la famille, parentalité, protection de l'enfance.

9.2 Fédération nationale des associations pour la petite enfance (FNAPPE)

Mme Noëlle Buton, présidente ;

Mme Julie Boitard, membre.

9.3 Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (FEHAP)

M. Julien Moreau, directeur du secteur social et médico-social ;

Mme Suzanne Malissard, conseillère enfance et jeunesse.

9.4 ACCENT petite enfance, collectif des acteurs non lucratifs

Mme Celine Fromonteil, présidente.

9.5 Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

Mme Laetitia Lagarde, Générations mutualistes, responsable animation & développement petite enfance et initiatives sociales.

9.6 Association des collectifs enfants, parents et professionnels (ACEPP)

M. Philippe Dupuy, délégué national.

9.7 Fédération française des entreprises de crèche (FFEC)

M. Sylvain Forestier, président ;

Mme Elodie Jacquier-Laforge, déléguée générale.

10 AUTRES ORGANISMES

10.1 Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

M. Benoît Ourliac, directeur de cabinet du directeur général.

10.2 Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)

M. Michel Villac, président du Conseil de la famille, vice-président du HCFEA ;

Mme Céline Marc, secrétaire générale adjointe.

10.3 France stratégie

M. Gautier Maigne, directeur du département société et politiques sociales ;

Mme Marie Boisson-Cohen, adjointe au directeur du département société et politiques sociales.

10.4 Direction de de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

M. Franck Von Lennep, directeur ;

M. Rémy Marquier, adjoint au sous-directeur « observation de la solidarité » ;

Mme Emilie Raynaud, chef du bureau « jeunesse, famille ».

11 STRUCTURES VISITEES

11.1 Pas-de-Calais

Mme Isabelle Warenbourg, directrice de l'EAJE « Le temps d'un rêve ».

11.2 Maine et Loire

Mme Virginie Carré, directrice adjointe du pôle enfance familles de la MFAM.

Mme Virginie Girardot, directrice de la structure « Les petits de l'Arceau » ;

Mme Amélie Letourneau, directrice de la structure « Les petits pas » ;

Mme Marie-Hélène Aloun, assistante maternelle en MAM « L'île O doudoux » ;

Mme Florence Tanesie, assistante maternelle en MAM « L'île O doudoux ».

11.3 Côte d'Or

Mme Catherine Genne, gérante de la structure « La Calypso » ;

Mme Cécile Habay, directrice du multi-accueil « La Calypso » ;

Mme Claire Eysseric, directrice adjointe du multi-accueil « La Calypso » ;

Mme Sylvie Vieun directrice du jardin d'enfants « La Calypso ».

11.4 Yvelines

Mme Laurence Albani, directrice de la crèche collective Saint Nicolas de Versailles,

Mme Nathalie Sauter, directrice adjointe de la crèche collective Saint Nicolas de Versailles,

Mme Murielle Turbot, directrice de la Petite enfance et de la famille de la ville de Versailles.

ANNEXE 1 : LE COMPLEMENT MODE DE GARDE

Le complément mode de garde (CMG) est une des composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

1 CRITERES D'ELIGIBILITE

Elle est versée aux familles qui ont recours, pour la garde de leurs enfants, à un mode d'accueil individuel ou à une micro-crèche PAJE (c'est-à-dire ayant opté pour un financement par les familles).

Pour bénéficier de cette aide, la garde doit répondre à certaines conditions :

- S'agissant de la garde par un assistant maternel, le salaire brut de celui-ci ne doit pas dépasser 5 fois la valeur du SMIC horaire brut (48,80 € au 1er janvier 2017) par jour et par enfant gardé ;
- S'agissant d'un prestataire, l'enfant doit être gardé au moins 16 heures dans le mois.

2 MONTANT DE L'AIDE

Le montant et les composantes du CMG varient en fonction du mode d'accueil individuel retenu et des revenus des familles.

Ainsi, lorsque les parents sont les employeurs directs d'un assistant maternel ou d'une garde à domicile : ils reçoivent une aide financière et les cotisations sociales sont prises en charge par la branche famille, à 100 % pour les assistants maternels, à 50 % pour les salariés à domicile. Quand ils recourent à un prestataire ou à une micro-crèche, ils reçoivent uniquement une aide financière d'un montant supérieur.

Le montant de l'aide financière reçue par la famille dépend des niveaux de revenus de celle-ci (3 tranches de revenus dont les bornes croissent selon le nombre d'enfants dans le foyer) et de sa composition (majoration de 40 % pour les familles monoparentales ou de 30 % si le parent ou son conjoint est bénéficiaire de l'allocation adulte handicapé).

Le montant du CMG dépend également de la manière dont est organisée la garde de l'enfant : ainsi, il peut aussi être majoré de 10 % si l'enfant est gardé la nuit (22h-6h) ou le dimanche et les jours fériés et le montant est réduit de moitié si l'un des parents bénéficie d'un congé parental.

Tableau 15 : Montant de CMG (2017)

	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3
1 enfant	Revenus < à 20 509 €	20 509 € < revenus < 45 575 €	Revenus > à 45 575 €
2 enfants	Revenus < 23 420 €	23 420 € < revenus < 52 044 €	Revenus > à 52 044 €
3 enfants	Revenus < 26 331 €	26 331 € < revenus < 58 513 €	Revenus > à 58 513 €
au delà de 3 enfants	+ 2 911 €	+ 6 469 €	+ 6 469 €
CMG emploi direct AM	461,40 € + 100% des cotisations sociales	290,94 € + 100% des cotisations sociales	174,55 € + 100% des cotisations sociales
CMG emploi direct garde à domicile	461,40 € + 50% des cotisations sociales	290,94 € + 50% des cotisations sociales	174,55 € + 50% des cotisations sociales
CMG prestataire AM	698,20 €	581,84 €	465,49 €
CMG prestataire garde à domicile ou micro-crèche	843,69 €	727,29 €	610,93 €

Source : Mission, données CNAF

Les dépenses des familles sont, comme dans le cas de l'accueil collectif, éligibles à un crédit d'impôt. Le recours à un assistant maternel (hors du domicile) donne droit à un crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant hors du domicile²⁴⁵ et celui à une garde à domicile au crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile²⁴⁶, dont le plafond est plus élevé.

²⁴⁵ de 50 % des sommes versées, dans la limite de 2 300€ par enfant (soit un crédit d'impôt maximal de 1150€ par enfant), prévu par l'article 200 quater B du code général des impôts

²⁴⁶ de 50 % des sommes versées, dans la limite d'un plafond de 12 000€ majoré de 1 500€ par enfant (sans pouvoir dépasser 15 000€), prévu par l'article 199 sexdecies du code général des impôts

ANNEXE 2 : FINANCEMENTS FNAS A DESTINATION DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Type de financement	Structures éligibles	Réf.	Modalités																									
Prestation de service unique (PSU)	EAJE (tels que définis à l'article R2324-17 du CSP)	Circulaire n° 2014-009	Objet Financement du fonctionnement de tous les EAJE en fonction du nombre d'heures réalisées (depuis le 1er janvier 2014, la PSU prend en compte les enfants jusqu'à leurs cinq ans révolus).																									
	Quel que soit le statut juridique du gestionnaire		Montant La PSU complète les participations familiales à hauteur <u>de 66 % de leur coût par heures réalisées</u> dans la limite du plafond PSU – et sous réserve que le coût de revient horaire soit inférieur au seuil d'exclusion (cf. conditions d'éligibilité). A compter du 1er janvier 2014, le plafond PSU est différencié selon la qualité de service offerte par les EAJE : <ul style="list-style-type: none">– pour les Eaje qui fournissent un niveau de service de qualité (fourniture des repas et des couches, faible écart entre la présence des enfants et la facturation) le montant de la Psu est revalorisé de manière importante (augmentation, jusqu'à + 5% du prix plafond Psu par rapport au plafond de l'année précédente) ;– pour les Eaje qui fournissent un niveau de service moindre, le montant du prix plafond de la Psu reste fixé à 6,89 € sur la période 2013 à 2017. <div>Evolution des prix plafond entre 2014 et 2017</div> <table><tr><th></th><th>Prix plafonds Psu 2014</th><th>Prix plafonds Psu 2015</th><th>Prix plafonds Psu 2016</th><th>Prix plafonds Psu 2017</th></tr><tr><td>taux de facturation <=107%, couches et repas</td><td>7,23</td><td>7,60</td><td>7,98</td><td>8,37</td></tr><tr><td>taux de facturation <=107%, sans couches ou repas³⁴</td><td rowspan="2">7,10</td><td rowspan="2">7,31</td><td rowspan="2">7,53</td><td rowspan="2">7,75</td></tr><tr><td>taux de facturation >107% et <=117%, couches et repas</td></tr><tr><td>taux de facturation >107% et <=117%, sans couches ou repas</td><td rowspan="2">6,96</td><td rowspan="2">7,03</td><td rowspan="2">7,10</td><td rowspan="2">7,17</td></tr><tr><td>taux de facturation >117%, couches et repas</td></tr><tr><td>taux de facturation >117%, sans couches ou repas</td><td>6,89</td><td>6,89</td><td>6,89</td><td>6,89</td></tr></table>		Prix plafonds Psu 2014	Prix plafonds Psu 2015	Prix plafonds Psu 2016	Prix plafonds Psu 2017	taux de facturation <=107%, couches et repas	7,23	7,60	7,98	8,37	taux de facturation <=107%, sans couches ou repas ³⁴	7,10	7,31	7,53	7,75	taux de facturation >107% et <=117%, couches et repas	taux de facturation >107% et <=117%, sans couches ou repas	6,96	7,03	7,10	7,17	taux de facturation >117%, couches et repas	taux de facturation >117%, sans couches ou repas	6,89	6,89
	Prix plafonds Psu 2014	Prix plafonds Psu 2015	Prix plafonds Psu 2016	Prix plafonds Psu 2017																								
taux de facturation <=107%, couches et repas	7,23	7,60	7,98	8,37																								
taux de facturation <=107%, sans couches ou repas ³⁴	7,10	7,31	7,53	7,75																								
taux de facturation >107% et <=117%, couches et repas																												
taux de facturation >107% et <=117%, sans couches ou repas	6,96	7,03	7,10	7,17																								
taux de facturation >117%, couches et repas																												
taux de facturation >117%, sans couches ou repas	6,89	6,89	6,89	6,89																								

Source : circulaire CNAF

			<p>Conditions d'éligibilité</p> <ul style="list-style-type: none"> – La facturation aux familles doit reposer sur le principe d'une tarification à l'heure et respecter le barème national des participations familiales. – Pour que la PSU soit versée, il faut que le prix de revient par heures réalisées ne dépasse pas le seuil d'exclusion fixé par la Cnaf (cf. Annexe 7 de la lettre-circulaire n°2014-09 du 26 mars 2014).
<p>Contrat enfance et jeunesse (CEJ)</p>	<p>collectivité territoriale, regroupement de communes, entreprise non éligible au crédit d'impôt famille</p> <p>ou</p> <p>administration de l'Etat</p> <p>(pas le gestionnaire)</p> <p><i>Hors micro-crèches CMG</i></p>	<p>lettre circulaire n° 2006-076 du 22 juin 2006 relative au « contrat enfance et jeunesse »</p>	<p>Objet</p> <p>Contrat d'objectifs et de cofinancement avec le partenaire qui permet de financer le fonctionnement des nouveaux EAJE (en plus de la PSU) ou de l'augmentation de l'offre d'accueil des EAJE déjà existant.</p> <p>Le contrat peut être signé pour une durée de 4 ans renouvelable.</p> <p>Montant</p> <p>Le flux des créations de places dans les EAJE qui peuvent être couvertes par un contrat « enfance et jeunesse » (CEJ) a un financement additionnel égal à <u>55% du « reste-à-charge »</u> du contractant dans la limite d'un plafond spécifique.</p> <p>Le « reste-à-charge » est prévisionnel (sur 4 ans), la CAF doit utiliser le prix plafond minimal pour calculer le montant de la PSU déjà accordé afin de ne pas pénaliser (par une diminution de la PSEJ) les EAJE qui offrent un haut niveau de service.</p> <p>Objectif de politique publique</p> <p>Favoriser le développement de l'offre d'accueil en direction des enfants âgés de moins de</p> <p>six ans (volet enfance) sur les territoires les moins bien pourvus, pour répondre aux besoins de l'ensemble des familles, y compris les plus modestes</p> <p>Ainsi, l'objectif de présence <i>a minima</i> de 10 % d'enfants issus de familles en situation de pauvreté dans les modes d'accueil collectif doit être intégré dans la démarche de contractualisation des Cej (diagnostic, coordination, etc.) et concerner l'intégralité des nouveaux Cej.</p> <p>Conditions</p> <ul style="list-style-type: none"> - les financements liés au développement de l'accueil enfance et jeunesse doivent représenter au minimum 85 % du montant de la prestation totale - le financement des EAJE est conditionné au respect du taux d'occupation cible fixé à 70% au terme d'une année de fonctionnement (sinon la PSEJ est diminuée à due proportion) <i>les modalités d'application de cette condition ne seraient pas homogènes entre les crèches (cf. entretiens avec les fédérations de gestionnaires)</i>

<p>FRT (fonds de rééquilibrage territorial)*</p>	<p>Les EAJE installés dans les zones prioritaires (ouverts depuis 2013) qui bénéficient de la PSU</p>	<p>Lettre-circulaire n°2014-014 du 16 avril 2014</p> <p><i>Ou lettre-circulaire en ligne LC n° 2013-152 « Rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil du jeune enfant »</i></p>	<p>Objet</p> <p>Aide au fonctionnement des EAJE qui s'installent dans les zones prioritaires (sont concernés les EAJE ouverts depuis 2013 ou qui ont augmenté leur capacité d'accueil de plus de 10%).</p> <p>Cette aide fait l'objet d'une convention avec la Caf pour une durée maximale de 4 ans.</p> <p>Définition des zones prioritaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Critère A : taux de couverture global en modes de garde inférieur à la moyenne nationale (critère de base) - Critère B : potentiel financier inférieur à la moyenne nationale - Critère C : revenus de la population résidente inférieurs à la moyenne nationale <p>Mais des adaptations peuvent être apportées aux critères nationaux de ciblage afin de tenir compte des orientations définies dans le cadre de la démarche de préfiguration du schéma territorial des services aux familles. Dans ce cadre, les Caf ont la possibilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de renforcer la coordination à l'échelon départemental. - et/ou de modifier les seuils des critères de priorisation ; - et/ou de moduler à la hausse le montant forfaitaire par place. <p>Les zones prioritaires sont définies à l'échelon de la commune, de l'EPCI ou de l'arrondissement ou du quartier (si métropole qui a la compétence).</p> <p>Parmi les projets éligibles, les Caf doivent prioriser ceux qui cumulent les 3 critères et ceux proposant une offre de service particulièrement adaptée à des besoins spécifiques constatés sur le territoire sont à retenir prioritairement : fonctionnement en horaires élargis, projets situés en zones urbaine sensible (Zus), accueil significatifs d'enfants en situation de pauvreté, accueil d'enfants en situation de handicap, action de soutien à la parentalité.</p> <p>Montant</p> <p>Le bonus varie de 300€ à 1400€ par an :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les ZP1 (zones prioritaires de niveau 1) – les plus prioritaires - qui cumulent les trois critères A, B et C : 1400€ / place - les ZP2 (zones prioritaires de niveau 2) qui répondent à deux critères sur trois : (A et B) ou (A et C) : 700€ / place - les ZP3 (zones prioritaires de niveau 3) sont les zones seulement caractérisées par un taux de couverture : 300€ / place en accueil inférieur à la moyenne nationale (critère A). <p>Remarque : l'aide versé au titre de ce fonds n'est pas prise en compte comme recette déductible dans le mode de calcul du CEJ (pour que l'aide est un « vrai effet de levier »)</p>
---	---	---	--

FPTE (fonds publics et territoires)*	Projets des EAJE	Circulaire n° 2015-004	<p>Objet</p> <p>Financer l'investissement ou le fonctionnement pour des projets/structures qui répondent à des priorités fixées par la Caf.</p> <p>Ainsi, le fonds « publics et territoires » comporte six axes d'intervention :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) renforcer l'accueil des <u>enfants porteurs de handicap</u> dans les établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje) et les accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) afin de continuer à développer leur accueil effectif dans les structures de droit commun ; 2) adapter l'offre d'accueil aux besoins des <u>publics confrontés à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité</u> ; <ul style="list-style-type: none"> - ainsi les structures adaptant leur projet social afin d'accueillir les enfants familles en situation de pauvreté ou dont les parents sont dans des parcours d'insertion sociale ou professionnelle sont éligibles au fonds publics et territoire 3) soutenir les projets élaborés par des adolescents et favoriser leur autonomie (investissement bénévole, service civique, engagement social, formation, etc.) ; 4) accompagner les problématiques territoriales des équipements et services d'accueil pour contribuer à la structuration de l'offre sur les territoires ; 5) prendre en compte les difficultés structurelles rencontrées par des établissements ; 6) accompagner des démarches innovantes. <p>Les 3 premiers axes sont prioritaires et obligatoirement mis en œuvre par chaque CAF.</p> <p>Montant</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selon les axes d'interventions, les dépenses éligibles peuvent concerner des dépenses de fonctionnement ou d'investissement (uniquement dans le cas des actions relatives aux projets en direction des adolescents ou accompagnement des problématiques territoriales des équipements et services). - montant maximal : l'aide ne peut excéder 80 % du coût total annuel de fonctionnement (ou de la dépense d'investissement ou d'équipement) d'une structure ou d'un service et l'ensemble des recettes (financements octroyés par la branche Famille intégrant le complément « publics et territoires », les participations familiales et les autres subventions), ne peut excéder 100 % du coût annuel de fonctionnement de l'action. Si tel est le cas, le montant du complément « publics et territoires » est réduit d'autant. <p>Condition : un même service ne peut pas cumuler des financements issus du Fnas et du fonds national des prestations familiales (Fnspf)</p>
---	------------------	-------------------------------	--

<p>Ppicc (Plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches) = 8^{ème} plan crèche</p>	<p><u>EAIE</u> (collectifs, familiaux, parentaux) PSU (= barème CNAF)</p> <p>Micro-crèches (PSU ou CMG si tarification modulée en fonction des ressources, fourniture de services, hors micro-crèches accolées, disponibilités renseignées sur monenfant.fr)</p> <p><u>RAM</u></p> <p>Quel que soit le gestionnaire : collectivités, associations, mutuelles et entreprises</p>	<p>C 2016-06</p>	<p>Objet</p> <p>Aide à l'investissement pour la construction ou la rénovation de places. L'aide est majorée si le projet répond aux priorités de la CNAF (territoire, intercommunalité, etc.).</p> <p>Pour les travaux de transplantation, de rénovation ou d'aménagement, le nombre de places de ces projets doit obligatoirement progresser de +10 % au moins.</p> <p>Les dépenses subventionnables au titre du Pppicc sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - coûts fonciers et terrain ; - gros œuvre et clos couverts ; - aménagement intérieur et extérieur ; - équipements et équipements particuliers ; - voirie et réseaux divers ; - assurances de construction ; - honoraires d'architectes ; [mais pas les frais d'architecte ?] - frais d'études. <p>Montants</p> <p><u>7 400 € par place</u>, qu'elle soit nouvelle ou existante + des bonifications réservées exclusivement aux places nouvelles (soit jusqu'à 17 000 € / place) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>2000€ si elles sont sur un territoire prioritaire</u> (« module approche territoriale ») c'est-à-dire <ul style="list-style-type: none"> o dans des départements signataires d'un schéma départemental des services aux familles (Sdsf) ; o sur des territoires en zone prioritaire 1 tels que définis par la circulaire relative au fonds de rééquilibrage territorial (C 2014-025) ; o dans les quartiers politiques de la ville. - <u>1600€ si elles permettent le rattrapage des besoins non couverts</u> : lorsque le projet est implanté sur une commune ou une intercommunalité dont le taux de couverture des besoins est plus faible que la moyenne départementale - <u>400 € si les places sont créées ou fonctionnent en intercommunalité</u>. Le bonus est doublé (soit 800 €) si le promoteur ou le gestionnaire est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) disposant de la compétence petite enfance. - <u>Entre 1 000 € à 5 200 €</u> en fonction du potentiel financier du territoire : l'aide allouée est d'autant plus élevée que le potentiel financier de la commune ou de l'intercommunalité d'implantation est faible. <p>Autres conditions liées au montant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'aide est plafonnée à hauteur de 80% des dépenses subventionnables par place. - Il est impossible de proratiser l'aide accordée en ne retenant qu'une partie des places ou du projet, ou de minorer la subvention (sauf pour respecter le plafond ou empêcher que les recettes ne dépassent le montant total du projet).
--	---	-------------------------	---

			<p>Autres conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les projets sont éligibles à condition que ces structures n'aient pas reçu une aide à l'investissement depuis moins de 10 ans. - Obligation de permettre l'accueil des enfants handicapés - Obligation d'achever les travaux moins de 36 mois après la décision de financement du CA de la CAF - Critère d'exclusion : avoir reçu une autre subvention du FNAS : les projet qui ont déjà reçu des subventions des fonds suivants (les précédents plans crèche) sont exclus : fonds d'investissement petite enfance (Fipe), aide exceptionnelle à l'investissement (Aei), dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (Daïpe), dispositif d'investissement petite enfance (Dipe), plan d'aide à l'investissement pour la petite enfance (Païppe), fonds d'abondement d'aide à l'investissement pour la petite enfance (Fapaïppe) et plan crèche pluriannuel d'investissement (Pcpi)
Pre (nouveau plan de rénovation) *	Gestionnaire s des EAJE (financés par PSU ou CMG structure)	Lettre-circulaire LC n° 2013-148	<p>Objet</p> <p>Aide à l'investissement à destination des EAJE qui ne sont pas éligibles au PPICC (notamment si pas d'augmentation de la capacité d'accueil). L'objectif est d'éviter la fermeture de ces structures.</p> <p>Travaux éligibles</p> <ul style="list-style-type: none"> - travaux relevant de la sécurité (normes relatives aux établissements recevant du public –Erp-, réglementation relative aux Eaje) ; - de l'installation de cuisines, des locaux de stockage pour les couches ou la fourniture de repas ; - de travaux autres : changement des sanitaires, des fenêtres, etc. <p>Montant</p> <p>Le montant d'aide forfaitaire maximum est de <u>3 700 euros</u> par place rénovée dans la limite de 80 % des dépenses éligibles.</p> <p>Priorisation des projets</p> <p>Afin que les projets puissent bénéficier d'un financement de manière équitable sur l'ensemble du territoire, les Caf doivent hiérarchiser ceux qui leur sont présentés par les partenaires en fonction des quatre critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Critère 1 : l'ancienneté de la structure : sont prioritaires les structures de plus de 10 ans ; - Critère 2 : la fermeture prochaine ou non de places (voire de l'établissement) ; - Critère 3 : la nature des travaux ; dans le cadre de l'harmonisation de la PSU, sont considérés comme prioritaires l'installation de cuisines, des locaux de stockage pour les couches ou la fourniture de repas. - Critère 4 : la date de début des travaux ; la priorité sera donnée en fonction de l'urgence des travaux.

<p>Fapsu (fonds d'accompagnement de la PSU)*</p>	<p>EAJE</p>	<p>Circulaire n° 2014-009</p>	<p>Objet</p> <p>Le fonds d'accompagnement à la Psu peut être mobilisé pour financer des aides à l'investissement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour fournir les repas : construction d'une cuisine, ou achat d'équipements pour réchauffer les repas non préparés sur place (four, réfrigérateur) ; - pour stocker les couches : construction d'un local de stockage) ; - pour l'achat ou le remplacement d'un logiciel de gestion ou d'un système automatisé de comptage des présences. <p>Montant</p> <p>Pour les deux premiers items : 3 700€/place maximum, dans la limite de 80% maximum des dépenses subventionnables. Pour le 3^{ème} item : dans la limite de 80 % de la dépense engagée</p>
<p>Prime d'installation des assistants maternels</p>	<p>Assistants maternels agréés pour la première fois et salariés d'un particulier employeur (y compris en MAM mais hors micro-crèches ou service d'accueil familial)</p>	<p>Circulaire n° 2014 - 001</p>	<p>Objet</p> <p>Compenser les frais liés à l'achat de matériel de puériculture nécessaire à l'accueil d'un jeune enfant (remboursement sur pièces justificatives).</p> <p>Montants :</p> <p>1 - Assistants maternels nouvellement agréés exerçant seuls à leur domicile : <u>300 €</u> (une seule demande possible) + une majoration de 300 € peut être accordée aux assistants maternels résidant sur un territoire dont le taux de couverture de l'offre d'accueil de la petite enfance est inférieur à la moyenne départementale (territoires prioritaires tels que définis pour le FRT).</p> <p>2 - Assistants maternels exerçant dans le cadre d'une maison d'assistants maternels (MAM) : le montant est de 300 € par assistant maternel, il peut être porté à 600 € en cas de production d'un projet de fonctionnement de la MAM située sur un territoire prioritaire et de l'inscription de celle-ci sur le site internet de la Caf : www.mon-enfant.fr</p> <p>Conditions d'attribution de la prime :</p> <ul style="list-style-type: none"> - être titulaire d'un premier agrément délivré depuis moins d'un an, - avoir suivi la formation initiale obligatoire, - avoir exercé l'activité pendant deux mois minimum (consécutifs ou non), - s'engager à exercer cette activité pendant 3 ans minimum, - donner son accord pour figurer sur le site internet de la Caf : www.mon-enfant.fr - le cas échéant, fournir l'agrément de la Maison d'assistants maternels (MAM) délivré par la PMI. - dans la mesure du possible, être référencé dans un RAM

Aide au démarrage des MAM	Nouvelles MAM ouvertes à partir du 1 ^{er} janvier 2016	C n° 2016-007	<p>Objet</p> <p>Aide à l'implantation de MAM qui s'implantent sur un territoire prioritaire et qui signe une charte de qualité avec la Caf et le conseil départemental et la Msa</p> <p>Définition des territoires prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans le cas où un schéma départemental de services aux familles a été signé, les territoires prioritaires sont définis au regard du diagnostic partagé établi par l'ensemble des acteurs (Caf, Msa, le conseil départemental, etc.) dans le cadre du schéma ; - dans le cas où il n'y a pas encore de schéma signé, les territoires prioritaires sont définis en fonction des critères nationaux fixés par la Cnaf (cf. Zp1, Zp2, Zp3) <p>Dépenses éligibles</p> <p>Achats :</p> <ul style="list-style-type: none"> - du matériel électro-ménager (lave-linge, lave-vaisselle, réfrigérateur, aspirateur, etc.) ; - des revêtements de sol ; - des poussettes ; - des livres, Cd, des jeux ; - aménagement et mobilier. <p>Montant</p> <p>Une aide au démarrage de <u>3 000 €</u> est pour les nouvelles Et s'engage à exercer au moins 3 ans</p> <p>Condition supplémentaire : s'engager à exercer cette activité pendant 3 ans minimum</p>
Prêt à l'amélioration du lieu d'accueil de jeunes enfants (PALA)	Assistants maternels		<p>Objet</p> <p>Accorder un prêt à taux zéro pour financer des travaux qui doivent contribuer à l'amélioration de l'accueil, la santé ou la sécurité des enfants gardés.</p> <p>Montant et mode de remboursement du prêt :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le montant maximum du prêt est de 10 000 € (sans intérêt), - il est limité à 80 % des dépenses TTC engagées, - il est remboursable sur 120 mois maximum à compter du 6ème mois après son attribution.
Prestation de service à destination des RAM	RAM	lettre-circulaire n° 2011-020 du 2 février 2011	<p>Le montant de la Ps représente 43% de l'ensemble des dépenses de fonctionnement du service, dans la limite d'un prix plafond fixé annuellement par la Cnaf, sur la base d'un équivalent temps plein (Etp) animateur.</p> <p>A titre indicatif, pour 2014 : Prix plafond Ps Ram : 54 978 € Montant Ps Ram pour un temps plein : 23 641 €.</p>

* inclus dans le fonds accompagnement enfance

Source : mission à partir des circulaires CNAF, disponibles en ligne à cette adresse : <http://www.caf.fr/qui-sommes-nous/textes-de-reference/circulaires>

ANNEXE 3 : ÉTUDE SUR L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DES MICRO CRECHES

1 LES EAJE AVEC EMPLOYEURS RESERVATAIRES SE SONT FORTEMENT DEVELOPPES SUR LA PERIODE RECENTE CE QUI A CONDUIT A UNE FORTE PROGRESSION DU CREDIT IMPOT FAMILLE

Compte tenu du fort développement des EAJE avec employeurs réservataires, la mission a étudié les paramètres économiques permettant leur développement.

Les EAJE dont les places sont réservées par des employeurs sont principalement des établissements gérés par des sociétés privées à but lucratif, qui peuvent s'appuyer sur deux modèles économiques distincts :

- les EAJE bénéficiant de la PSU (EAJE PSU) et fonctionnant avec un employeur réservataire (éligible au crédit impôt famille s'il s'agit d'une entreprise ; au CEJ s'il s'agit d'un employeur non éligible au CIF (administration, association)) ;
- les micro crèches PAJE financées par les familles en partie grâce au CMG et qui fonctionnent parfois également avec un employeur réservataire.

Ces deux types de structures se sont fortement développés depuis 2004.

Les EAJE PSU gérés par des entreprises privées représentent 20,8 % du stock de places créées depuis le début des années 2002 et 24 % des places créées sur la durée de la COG (2013-2016)²⁴⁷.

Les micro crèches PAJE représentent une part toujours plus grande créations de places : 15,5 % en 2013, 30,3 % en 2014 27,4 % en 2015 et 27,8 % en 2016, contre 6,7 % en moyenne annuelle depuis 2007.

Le montant de la dépense fiscale associée au crédit d'impôt famille (article 244 quater F CGI) a été particulièrement dynamique sur la durée de la COG (+84 % entre 2012 et 2015²⁴⁸, 83 M€ en 2015), notamment mis en regard de la progression des dépenses consacrées par le bloc communal à la petite enfance (+16 % en fonctionnement, -21 % en investissement, 3,1Md€ en 2015). Si elle reste très modeste au regard de l'effort financier des collectivités territoriales (de l'ordre de 4 %²⁴⁹), la participation des entreprises au financement de la création de places d'accueil collectif questionne la participation de l'État en tant que financeur de la politique de la petite enfance d'une part, et interroge les conditions d'accès à une offre d'accueil, l'employeur devenant un tiers intermédiaire d'autre part.

²⁴⁷ Le recensement des EAJE sous gestion privée pourrait être un minorant dans l'hypothèse vraisemblable dans laquelle les établissements gérés en DSP par les entreprises de crèches seraient identifiés comme relevant d'une collectivité.

²⁴⁸ -29% entre 2008 et 2012, du fait d'une restriction du champ d'application du CIF en LFR 2008. L'article 96 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 prévoit notamment que les dépenses afférentes au financement des congés et des formations liés à l'enfant ou aux frais exceptionnels de garde ne sont plus éligibles au crédit d'impôt.

²⁴⁹ En extrapolant à partir des paramètres du CIF, les dépenses des entreprises pour la création de places en crèches représenterait 119,5M€ en 2015, contre 3,1Md€ de dépense pour le bloc communal.

Tableau 16 : Évolution des dépenses des collectivités territoriales et du CIF (2007-2015)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2012-2015
Bloc Communal fonctionnement (en Milliers€)	1 787 489,00	1 854 343,00	2 094 439,00	2 354 443,00	2 473 268,00	2 604 462,00	2 769 904,00	2 879 137,00	16%
Bloc Communal investissement (en Milliers€)	287 846,00	246 745,00	240 437,00	266 984,00	299 336,00	361 319,00	319 233,00	236 409,00	-21%
Bloc Communal total (en milliers €)	2 075 335,00	2 101 088,00	2 334 876,00	2 621 427,00	2 772 604,00	2 965 781,00	3 089 137,00	3 115 546,00	12%
CIF (en milliers €)	63 000,00	66 000,00	54 000,00	37 000,00	45 000,00	59 000,00	74 000,00	83 000,00	84%
extrapolation dépense des entreprises (réduction "structure") (en Milliers€)	75 630,25	79 231,69	64 825,93	44 417,77	54 021,61	70 828,33	88 835,53	99 639,86	84%
part CT	96%	96%	97%	98%	98%	98%	97%	97%	

Source : Mission. Données DGFIP (bloc communal) ; Voies et Moyens (CIF).

2 LES MICRO CRECHES GEREES PAR DES ENTREPRISES PRIVEES DEGAGENT UNE RENTABILITE COMPRISE ENTRE 20 % ET 30 % DE LEUR CHIFFRE D’AFFAIRES LORSQU’UNE PARTIE DE LEURS PLACES SONT RESERVEES PAR DES EMPLOYEURS

2.1 Les micro crèches PAJE seraient rentables au niveau de tarification plafond fixé pour permettre aux parents de bénéficier du CMG (10€/heure) et a fortiori dans l’hypothèse d’une vente de places à des entreprises réservataires

L’équilibre économique d’une micro crèche PAJE est difficile à modéliser dans la mesure où les tarifs et la facturation sont libres (même dans l’hypothèse où l’on reprend le prix plafond imposé par la CNAF -10€- pour permettre aux parents de percevoir le CMG, la facturation peut être forfaitaire).

L’équilibre économique des structures dépend également de leur taux de remplissage et de la répartition des berceaux entre tarification directe aux parents, réservation par les employeurs et réservation par une collectivité publique.

Dans l’analyse, il faut donc distinguer les 3 situations.

➤ Tarification directe aux parents

Dans l’hypothèse d’une tarification au plafond horaire permettant aux familles de percevoir le CMG de la PAJE (**10€ à compter du 1er septembre 2016**²⁵⁰) et au niveau de facturation constatée dans les micro crèche PSU gérées par une entreprise privée²⁵¹, et sous réserve d’un taux d’occupation optimal : le montant de recettes perçue (participation des familles, qui perçoivent le CMG) est de 18 456€/an. Au regard **du coût heure réalisée dans micro crèche PSU** (9.53€/heure réalisée en 2015) et du nombre moyen d’heures réalisées par an (1 678 heures), le coût d’une place à l’année serait de l’ordre de 15 992€²⁵². **La rentabilité** (résultat net / chiffre d’affaires) dans cette configuration serait de l’ordre de **13 % par place (2 464€)**.

➤ Réservation par un employeur éligible au CIF

Dans l’hypothèse d’une place réservée par un employeurs, les groupes privés gestionnaires de crèches peuvent proposer au salarié une tarification différente de celle pratiquée pour les familles prises en charge à titre individuel, et qui revient à leur facturer le montant de CMG qu’elles perçoivent plus le prix obtenu en appliquant le barème des participations familiales à la PSU²⁵³ (les simulations présentées ici sont construites selon cette hypothèse).

Pour le même nombre d’heures de prise en charge, la rentabilité **serait supérieure (10 829€/place, soit 40 %)** dans le cas d’une entreprise réservataire à laquelle la place serait facturée 15 000€, en plus de la participation des familles).

²⁵⁰ Article D531-23 du code de la sécurité sociale.

²⁵¹ **168 heures/mois** sur 11 mois, soit 1 846 heures facturées par place et par an.

²⁵² Pour un multi-accueil géré par une entreprise privée, le prix annuel d’une place (heures réalisées X coût de revient d’une heure réalisée) serait de 20 301€/an.

²⁵³ Soit pour une famille dans la dernière tranche du CMG et au plafond du barème PSU, une dépense annuelle de 11,8K€, contre une tarification de 18k€ en appliquant le barème PAJE au plafond de 10€/heure.

En moyenne entre 2013 et 2015, dans les micro crèches PAJE gérées par un gestionnaire privé, et qui comportent des places réservées par les entreprises²⁵⁴, **5 à 6 places sur les 10 étaient réservées par les entreprises** (cf. tableau 2 *infra*).

Dans cette configuration (**6 places entreprises / 4 places tarifées directement aux familles au maximum de la tarification CMG**), la marge dégagée par la structure serait au total de l'ordre de 74 832€, soit 32 % de son chiffre d'affaires (cf. tableau *infra*).

Cette situation est par ailleurs susceptible d'être requalifiée d'avantage en espèces, ce qui questionne la pérennité de ce modèle (cf. 4.).

Tableau 17 : Part des places affectées aux entreprises réservataires dans les micro crèches PAJE gérées par une entreprise privée – recensées dans le PIPPC

	2015	2014	2013	Moyenne
Micro crèche PAJE avec gestionnaire privé				
Nombre de places financées	10,0	11,1	10,0	
Nombre de places affectées à des entreprises réservataires	5,5	5,9	6,2	
Part des places réservées entreprises	55 %	53 %	62 %	57 %
Nombre de structures concernées	14	9	9	

Source : CNAF.

➤ Réservation par un employeur non éligible au CIF

Selon les mêmes hypothèses que celles applicables aux employeurs éligibles au CIF, la place étant alors facturée 9 000€ (et pas 15 000€), la rentabilité demeure élevée (4 829€/place), soit 23 % du chiffre d'affaires. Dans la configuration où 6 places sont réservées par un employeur non éligible au CIF et 4 directement facturées aux familles, la marge dégagée par la structure serait au total de l'ordre de 38 832 €, soit 20 % de son chiffre d'affaires.

Dans toutes les configurations, en retenant une tarification à 10€ par heure, les micro crèches PAJE dégagent des niveaux de rentabilité élevés.

²⁵⁴ Et qui sont référencées dans la base investissement de la CNAF, donc qui ont bénéficié d'aides à l'investissement (32 structures sur trois ans).

Encadré 24 : Exemple de prix de réservation de places par des entreprises ou des collectivités publiques réservataires

Exemples de prix affichés par entreprise réservataire : 14 000€ pour la Maison Bleue ; 12 000€ pour Crèches de France.
Ville de Versailles 8 500€ à 9 000€ par place, contrat de trois ans (entretien avec la mission)
Hospices de Lyon : 10 000 € par place auprès de Babilou pour 10 berceaux dans un EAJE en PSU ; 9 800€/place auprès de LPCR pour une DSP de 200 berceaux
Ministère de Finances : marché annuel renouvelable 3 ans ; 45 berceaux réservés auprès de la Maison Bleue dans les villes suivantes : Nice, Saint-Etienne, Lyon, Versailles, Boulogne-Billancourt, Noisy le Grand et Pantin. Le prix varie selon la situation géographique entre 8 750 € (ex. Nice) et 11 700 € (Boulogne-Billancourt), soit un prix moyen de 9 280 €.
Interlocuteurs de la mission : prix facturé aux employeurs éligibles au CIF : 15 000€/place ; prix facturé aux collectivités réservataires non éligibles au CIF : 9 000€

Source : Mission.

2.2 La réservation de places dans une micro crèche à la PSU permet au gestionnaire d'atteindre un niveau de rentabilité également de l'ordre de 40 % par place (9 204€/place)

La mission a analysé le modèle des EAJE PSU à partir de celui de la micro crèche PSU. L'analyse des autres EAJE PSU (multi-accueil, crèches collectives) conduirait à des résultats similaires et des conclusions identiques.

On examine donc ici le cas d'une micro crèche gérée par une entreprise privée qui bénéficie de la PSU.

Si la structure est conventionnée avec la CNAF (avec au moins 30 % des places ouvertes à l'extérieur), le gestionnaire peut percevoir la PSU pour l'ensemble de la structure²⁵⁵, cette ressource se cumulant avec le prix par place que le gestionnaire peut facturer à des entreprises ou à des collectivités réservataires.

Cette obligation d'ouverture de 30% des places peut faire l'objet de dérogations, accordées par le conseil d'administration des CAF pour certains établissements. La CNAF ne dispose pas de vision consolidée de la manière dont ces dérogations sont accordées. Selon les interlocuteurs de la mission au sein de la CNAF, si une suppression totale serait utilisée avec parcimonie, l'abaissement du seuil de 30% peut être plus fréquent. Dans la mesure où la procédure comme les critères d'attribution des places en EAJE ne font pas l'objet de prescription de la part de la branche famille, le respect de ce critère « d'ouverture » est difficilement contrôlable. **Un contrôle simple pourrait toutefois consister à vérifier que la part des places réservées par des employeurs (privés ou publics) n'excède pas 70 % de la capacité d'accueil de la structure.**

Ces établissements étant marchands, la commune n'est pas gestionnaire et ne subventionne pas les places ouvertes (comme dans le cas des EAJE PSU publics ou associatifs). Pour fonctionner, la structure doit disposer d'un tiers financeur : il s'agit d'un employeur qui réserve des places pour ses

²⁵⁵ Couplée avec le reste à charge des familles calculé conformément au barème national, la PSU représente 66 % du coût de revient d'une place, dans la limite du plafond.

salariés. Il peut s'agir d'une entreprise privée, pour laquelle une place est facturée entre 12 000€ et 15 000€, ou une structure publique ou associative, à laquelle la place est facturée entre 7 000€ et 9 000€ (cf. tableau *infra*).

En réalité, des places sont réservées par des collectivités publiques, notamment les communes, non en tant qu'employeur, mais au bénéfice des habitants de la commune, afin de répondre à leurs besoins de mode de garde (certaines collectivités réservent pas exemple un nombre limité de places dans des EAJE proposant des horaires atypiques afin de répondre aux besoins spécifiques de certaines familles). Cette réservation de place, qui donne lieu à une facturation (entre 7 000€ et 9 000€ la place selon les informations collectées par la mission), qui s'ajoute au financement perçu via la PSU, **permet essentiellement aux collectivités de maîtriser le processus d'attribution des places**, qui dans le cas contraire est entièrement à la main du gestionnaire.

➤ Dans l'hypothèse d'une entreprise réservataire

Aux niveaux de coûts moyens constatés dans une micro crèche PSU²⁵⁶, et pour un prix de vente qui demeure de 15 000€ par place, le gestionnaire va percevoir, en plus du prix de réservation de la place, le montant de la PSU (soit 66 % du coût de revient, dans la limite du plafond, participations familiales incluses). En prenant comme référence le prix plafond de la PSU le plus favorable (8,37€/heure facturée), le gestionnaire perçoit une recette totale de 25 195€ par place – pour un coût de revient de la place de 15 992€, il dégage un **bénéfice de 9 204 € par place**, soit **37 % du chiffre d'affaires**.

Si l'EAJE respecte la règle d'ouverture de 30 % des places à l'extérieur, il dégage un bénéfice de 9 204 € (par place) sur 7 places et enregistre un déficit de 5 796 € sur 3 places (ses recettes sont uniquement la PSU et les participations familiales, soit 66% du coût de la place dans la limite d'un plafond). La marge d'une structure de 10 places est donc de **47 035€**, soit une rentabilité de **23 %** du chiffre d'affaires.

➤ Dans l'hypothèse d'une collectivité réservataire²⁵⁷

Aux mêmes niveaux de coûts et de tarification à la collectivité (9 000€/place) (cf. 1.1), la recette totale par place serait de 19 195€ par place, soit un bénéfice de **3 204€ par place** (17 % du chiffre d'affaires).

Si l'entreprise vend 70 % de ses places à une collectivité et ouvre 30 % directement aux habitants de la commune, sa marge est de 5 035€, soit 3 % du chiffre d'affaire.

Il est probable qu'une autre configuration soit plus fréquente, celle où l'EAJE vend 70 % de ses places à une entreprise réservataire et 30 % à une collectivité réservataire. Dans cette hypothèse, la marge s'élève à 74 035 €, soit 32 % du chiffre d'affaires.

²⁵⁶ 9,53€/heure réalisée, 1 678 heures réalisées par place agréée.

²⁵⁷ Comme précisé *infra*, ce terme désigne le cas où un employeur public ou associatif réserve des places pour ses employés ainsi que les cas où des collectivités réservent des places pour leurs habitants.

2.3 Les micro crèches reposent ainsi sur un modèle économique qui permet de hauts niveaux de rentabilité

Ainsi, les modèles économiques des micro crèches (ouvert en théorie à tout type d'EAJE) – qu'ils utilisent le système de la PSU, avec des réservataires, ou celui de la PAJE, avec ou sans réservataires - **leur permettent de dégager des niveaux de rentabilité, compris entre 20 % et 30 % du chiffre d'affaires de la structure.**

Ces résultats peuvent en effet être comparés à la rentabilité commerciale (résultat d'exploitation/chiffre d'affaires hors taxe) des entreprises marchandes, tous secteurs d'activité confondus, qui était de 7,83 % en 2014²⁵⁸.

Tableau 18 : Équilibre économique d'une micro crèche selon différents scénarii de prise en charge (en €)

Scénario 1 –micro crèche PAJE				
	Produits	Charges	Résultat	Rentabilité (résultat / produits)
Par place prise en charge par les parents au plafond de versement du CMG (10€/heure facturée)	18 455,77	15 991,83	2 463,94	13 %
Par place d'entreprise réservataire	26 821,26	15 991,83	10 829,43	40 %
Pour une structure de 10 places où 6 places affectées à des entreprises réservataires et 4 places prises en charge directement par les parents	234 750,67	159 918,31	74 832,36	32 %
Scénario 2 – PSU avec réservataire				
Par place d'entreprise réservataire	25 195,34	15 991,83	9 203,51	37 %
Par place de collectivité réservataire	19 195,34	15 991,83	3 203,51	17 %
Total pour une structure de 10 places où 7 places affectées à une entreprise réservataire et 3 ouvertes aux habitants de la commune	206 953,37	159 918,31	47 035,06	23 %
Total pour une structure de 10 places où 7 places affectées à une collectivité réservataire et 3 ouvertes aux habitants de la commune	164 953,37	159 918,31	5 035,06	3 %
Total pour une structure de 10 places où 7 places affectées à une entreprise réservataire et 3 à une collectivité réservataire	233 953,37	159 918,31	74 035,06	32 %

Source : Mission.

²⁵⁸ Source : INSEE, base Esane, données 2014. Ensemble des entreprises marchandes.

Les hypothèses de travail retenues pour déterminer l'équilibre économique des EAJE sont rappelées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 19 : Déterminants de l'équilibre économique d'une micro crèche –hypothèses de travail

Déterminants retenus	Valeurs en €	Sources
Coût de revient par heure réalisée	9,53	Coût constaté sur les micro-crèche PSU gérées par une entreprise privée -SIAS
Nombre d'heures réalisées / place agréée	1 677,72	Micro-crèche PSU gérée par une entreprise privée -SIAS
Nombre heures facturées / place agréée	1 845,58	Micro-crèche PSU gérée par une entreprise privée -SIAS
soit heures facturées/mois (sur 11 mois)	167,78	
Prix de vente à une entreprise	15 000,00	Tarifs publiés, déclarations
Prix de vente à une CT	9 000,00	Déclarations
RAC des familles	5 387,12	Barème PSU, plafond, pour le nombre d'heures facturées dans les micro PSU
Total prix de vente entreprise réservataire	25 195,34	
Total prix de vente CT réservataire	19 195,34	

Source : Mission.

Tableau 20 : Tarifs proposés par certaines micro crèches PAJE

	Tarif horaire moyen	Min	Max	Contrat type	Coût entreprises réservataire
Ville de Lyon					
<i>MC People and Baby -</i>	12,6 € Couple 40 k€ revenu pour 40 h hebdo 1 enfant			Tarification sur la base de 10 h/jour <i>dans le cadre d'une place entreprise - applicable barème PSU</i>	
<i>MCPAJE Au nid de la cigogne</i>	9,7€ 6 forfaits possibles (demie journée ; 1 à 5 jours)	8,5€ (5jours, 41 à 55 h hebdo)	11€ Tarif demie journée (4 h/jour ; min 16 h/mois)	235 jours ; 80 € de frais de dossier	
<i>Babilou Microsphère Lyon 3</i>	12,7€ Couple 40k€ revenu annuel 5 jours hebdo 1 enfant sur une base de 10h par jour et de 22 jours par mois 220h/mois			<p>■ Les familles « entreprises » paient le même prix qu'en crèche municipale, selon le barème CAF.</p> <p>■ Les familles préfecture bénéficient d'un tarif horaire ainsi que les familles « grand public ».</p>	
<i>MCPAJE Les petites merveilles Lyon7</i>		7,65 €	12 €		
<i>MC PAJE Crèche attitude Lyon 7</i>				Variable selon les MC	

Versailles					
Au paradis des bambins – Bussy Saint George (Seine et Marne) ; Mareuil les Meaux	8,78 €	7.30 € De 50 h à 60 h/hebdo, soit 200 à 240 h/mois	11 € Mois de 15 h hebdo, soit 60 h/mois	90€ de frais d'inscription De 40 à 49 heures : 7.60 € / heure De 50 à 60 heures : 7.30 € / heure De 31 à 39 h / semaine = 8,90 € / heure De 15 à 30 h / semaine = 9,10 € / heure Moins de 15 h /semaine = 11 € / heure	
Baby Bulle – le Pont Colbert	11 €/heure sans entreprise réservataire De 5,80€/h à 6,80 €/ si entreprise partenaire (RAC Familles)				
Kiddies (Paris 16 ^e , Versailles, Saint Germain en Laye)					

RAPPORT IGAS N°2017-019R / IGF N°2017-M-014

La maison bleue	Crèche PSU	Crèche PSU	Crèche PSU		14 000€/place Soit 2 334€ de RAC après CIF
Crèches de France Micro crèche de Versailles			35 €/h	Forfait en fonction du nombre de jours de prise en charge hebdo 1 900 €/mois pour 5 jours 1 552 € pour 4 jours Pour un max de 11h/jours	« à partir de » 160 €/mois de RAC entreprises 1 920 € de RAC entreprise à l'année, donc 12 000 €/place
Dijon					
<i>Les ptites bouilles</i>		8,50 € 101 h à 200 h – soit 40 h/hebdo	9,50 € Jusqu'à 16 h – sans la PAJE		
<i>La fée des sourires ; Pomme d'happy</i>				Tarifs dégressifs en fonction du nombre d'heures et du montant de PAJE perçu (et 15% RAC)	
Pour comparaison, barème des participations familiales de la PSU		0,3 €	2,43 €		

Source : Mission.

3 LA SUBVENTION PUBLIQUE EXCEDE LE COUT DE REVIENT PAR PLACE DES LORS QU'INTERVIENT UNE ENTREPRISE OU UNE COLLECTIVITE RESERVATAIRE

Que la micro crèche soit ou non conventionnée avec la CAF, **le financement public est systématiquement supérieur au coût de revient de la place pour le gestionnaire dans l'hypothèse où un employeur ou une collectivité y réserve des places.**

En effet, **en plus de la participation de la CNAF** (via la PSU ou bien via le CMG), et du crédit d'impôt pour garde d'enfants²⁵⁹, **le CIF conduit l'État à financer 83,3 % du prix facturé à l'entreprise réservataire.**

Pour un coût de revient par place de 15 992€, le coût par place pour les finances publiques est compris entre **20 977€** (dernière tranche CMG) à **23 773€** (1ère tranche CMG) dans le cas d'une micro crèche PAJE et de **23 84 €** dans le cas d'un EAJE PSU avec une entreprise réservataire et une famille dont les revenus sont supérieurs ou égaux au plafond.

Le niveau de financement public total (toutes APU) est également supérieur au coût de revient par place dans l'hypothèse où une collectivité publique réserve des places dans un établissement PSU (20 345€/place, dont 9 000€ au titre du prix facturé par le gestionnaire, dont une partie 1 721€-peut être répercuté sur le CEJ).

Le niveau de financement public au sein d'une structure dépend ainsi essentiellement du nombre de places réservées par un employeur et donnant lieu à dépense fiscale au titre du CIF. Notamment sur une structure PSU dont 30 % des places doivent être ouvertes à l'extérieur, le financement public moyen par place est ainsi légèrement inférieur (20k€ en moyenne, contre 24k€ par place réservée par l'employeur).

Tableau 21 : Coût pour les finances publiques selon différents scénarii de prise en charge (en €)

Scénarii de financement		CMG	Crédit d'impôt famille	Crédit d'impôt garde d'enfants	Coût toutes APU
PAJE -Famille	CMG 3 ^{ème} tranche	7 332		1 150	8 482
	CMG 1 ^{ère} tranche	10 128		1 150	11 278
PAJE entreprise réservataire	CMG 3 ^{ème} tranche	7 332	12 495	1 150	20 977
	CMG 1 ^{ère} tranche	10 128	12 495	1 150	23 773
	PSU	CIF	prix commune réservataire	crédit d'impôt garde d'enfants	Coût toutes APU
PSU entreprises	10 195	12 495		1 150,00	23 840
PSU collectivité	10 195		9 000 Dont 1 721€ de CEJ mobilisable	1 150,00	20 345

Source : Mission.

²⁵⁹ Article 200 quater B CGI.

4 LE TARIF AVANTAGEUX ACCORDE AUX SALARIÉS DANS LES MICRO CRECHES PAJE EST CONSTITUTIF D'UN AVANTAGE EN ESPECE, CE QUI REMET EN CAUSE LE MODELE DES MICRO CRECHES PAJE BENEFICIAIRE DU CIF

Le tarif avantageux proposé aux familles de salariés dont l'employeur a réservé la place serait constitutif d'un avantage en espèce. L'ACOSS conclut que les dépenses engagées par l'employeur pour la réservation d'une place en crèche ne sont pas susceptibles d'être qualifiées d'avantage en espèce. Par contre, la modulation des tarifs à la charge des salariés en fonction de la participation de l'employeur, constitue bien un avantage en espèce, qui n'est toutefois pas soumis à cotisations dans la limite de 1 830 € par an et par salarié (article D 7233-8 du code du travail).

Or, l'avantage procuré aux familles qui se voient appliquer le barème des participations familiales à la PSU, en lieu et place de la tarification au plafond d'éligibilité au CMG (10€/heure), serait de **l'ordre de 6 700 € par an pour une garde à temps plein**²⁶⁰.

De plus, cette pratique questionne le respect de la règle d'éligibilité au CMG exigeant que les familles supportent au minimum 15 % de la dépense chaque mois (après versement du CMG). En effet, pour les familles dont les revenus n'excèderaient pas la 1^{ère} tranche du CMG (20 509€), le reste à charge après CMG ne serait que de 13 % (*cf tableau infra*).

La difficulté juridique soulevée par l'ACOSS est susceptible de remettre en cause le modèle des micro crèches PAJE bénéficiaire du CIF dans la mesure où cette tarification spéciale revenant à appliquer aux familles un équivalent du barème PSU répondrait à une attente forte des employeurs. Les gestionnaires de crèches rencontrés par la mission, notamment les groupes gérant plusieurs structures, expliquent que leur offre de service aux employeurs consiste à mettre à disposition un réseau d'EAJE dans lesquels des places peuvent être réservées par un même employeur en fonction de la localisation du lieu de travail ou du domicile des familles. Les employeurs seraient particulièrement attentifs à ce que le même tarif soit appliqué à l'ensemble de leurs salariés, quel que soit le mode de fonctionnement de la crèche dans laquelle ils bénéficient d'une place (PSU ou PAJE), ce à quoi fait obstacle l'analyse juridique.

Ainsi, les micro crèches bénéficiaire du CIF devraient, pour que le même barème des participations s'appliquent à l'ensemble des familles (salariées d'un employeur réservataire ou non), basculer dans le système PSU.

La transformation des structures PAJE bénéficiaire du CIF sur toutes leurs places en structures PSU permettrait en outre d'améliorer le reste à charge des familles et de diminuer la dépense publique, toutes APU (*cf. tableau infra*).

²⁶⁰ **6 750€ par an pour une famille au plafond de la 1^{ère} tranche du CMG** (soit l'écart entre 18,4k€, la tarification directe à 10€/heure, et la somme du CMG (10,1k€) et de la participation calculée en référence au barème PSU dans une micro crèche pour une famille avec 20 509€ de revenu annuel (1,6k€). et **6 635€** pour une famille **dans la 3^e tranche de CMG et au plafond du barème PSU**. (écart entre 18,4k€ et le montant du CMG + la participation PSU - 12k€).

Tableau 22 : Évaluation de l'avantage en espèce et du reste à charge des familles bénéficiant d'une place réservée par leur employeur dans une micro crèche PAJE (en €)

	Famille bénéficiant du CMG 1ere Tranche	Famille bénéficiant du CMG 3 ^e tranche
Tarif pratiqué	11 705,41	11 821,26
Montant de l'avantage en espèce par rapport à une tarification directe aux familles*	6 750,36	6 634,51
Part du reste à charge	13 %	38 %

Source : Mission. Calculs pour 1 846 heures de garde par an *10€/heure facturée. Participation PSU calculée sur la base de revenus équivalents au plafond de la 1ere tranche du CMG et au plafond du barème PSU dans le 2^e cas.

Tableau 23 : Coût d'une prise en charge en micro crèche PAJE comparé à une prise en charge en micro crèche PSU (pour une famille avec 2 SMIC de revenus, en €/mois)

2015	EAJE PSU	Micro crèche PSU avec CIF	Micro crèche PAJE avec CIF	Micro crèche PAJE sans CIF
Cout total	1 482	1 482	1 482	1 482
Financements publics	1 351	1 160	1 309	823
CAF	578	578	727	727
État	96	582	582	96
Commune	677		0	
RAC Famille	132	132	659* 797**	659* 797**

Source : Mission à partir des cas-types CNAF, avec le CIF plafonné à 10 000€ par place ; pour une structure ayant 70% d'employeurs réservataires. *RAC qui permet juste d'atteindre le coût de revient. ** RAC au plafond de tarification PAJE (10€/heure)

Tableau 24 : Coût d'une prise en charge en micro crèche PAJE comparé à une prise en charge en micro crèche PSU (pour une famille avec 6 SMIC de revenus, en €/mois)

2015	EAJE PSU	Micro crèche PSU avec CIF	Micro crèche PAJE avec CIF
Cout total	1 482	1 482	1 482
Financements publics	1 105	914	1 193
CAF	332	332	611
État	96	582	582
Commune	677	0	0
RAC Famille	377	377	775* 913**

Source : Mission à partir des cas-types CNAF, avec le CIF plafonné à 10 000€ par place ; pour une structure ayant 70% d'employeurs réservataires. *RAC qui permet juste d'atteindre le coût de revient. ** RAC au plafond de tarification PAJE (10€/heure)

5 LA TARIFICATION HORAIRE MAXIMALE DEVRAIT ETRE ABASSEE DANS LES MICRO CRECHES PAJE ET LE MONTANT DU CIF DEVRAIT ETRE PLAFONNE DANS LES MICRO CRECHES PSU

5.1 Abaisser la tarification horaire maximale des micro crèches PAJE à 9€/heure

Un tarif horaire maximal ouvrant droit à la perception par les familles du CMG de la PAJE a été introduit en 2014²⁶¹ et son montant abaissé (de 12 € à 11 € puis 10 € aujourd'hui).

Avec un prix fixé à 9 €/heure facturée, la rentabilité serait encore de 618 €/place, soit une rentabilité de 4% (résultat net de 618€/ chiffre d'affaires : 16 610€ (soit 9€ par heure pendant 1 845 heures par place).

Recommandation 4 du rapport : abaisser, dans les micro crèches PAJE, le plafond horaire de facturation qui conditionne l'éligibilité des familles au CMG à 9 €/heure (modification de l'article D531-23 du code de la sécurité sociale).

5.2 Plafonner le montant de dépenses éligibles au CIF et mettre fin à l'achat de place par les communes réservataires dans les micro crèches PSU

5.2.1 Plafonner le montant de dépenses éligibles au CIF à 10 000€ par place

Il existe aujourd'hui un plafond du montant du CIF par entreprise (500 000€). La mission propose de le compléter par un plafond s'appliquant aux dépenses éligibles par place. L'objectif du plafond serait de limiter les financements publics en deçà du coût de revient de la place pour le gestionnaire.

En prenant comme hypothèse un coût de revient par place de l'ordre de 16 000 €²⁶², le reste à charge du gestionnaire est de 5 800 € par place dans une crèche PSU (après déduction de la participation CAF et des familles) ;

Afin de tenir compte de l'obligation d'ouverture de 30 % des places aux enfants extérieurs aux salariés des employeurs réservataires en PSU il est fait l'hypothèse que 70 % des places font l'objet d'une facturation à une entreprise réservataire.

²⁶¹ Décret n°2014-422 du 24 avril 2014 - art. 6.

²⁶² Soit 9,53€/heure pour 1700 heures réalisées par place en moyenne dans les micro crèches PSu gérées par des entreprises privées recensées dans SIAS en 2015.

Avec un prix facturé aux entreprises réservataire de 10 000 € :

- dans le cas d'une crèche PSU :
 - le manque à gagner pour le gestionnaire sur les 30 % de places non réservées par un employeur est plus que compensé par la marge dégagée sur les 70 % de places réservées (dans le cas d'une micro crèche de 10 places, le bénéfice dégagé au total pour la structure serait de **12 000 €, soit 7 % du chiffre d'affaires**). Cet équilibre économique est garanti, compte tenu du mode de calcul de la PSU, quel que soit le montant de la participation des familles. Il serait amélioré dans l'hypothèse où se poursuivrait la pratique de certaines communes d'acheter des places pour leurs habitants. Par ailleurs, le plafond de 10 000 € ne concerne que la déductibilité fiscale au titre du CIF, le gestionnaire conserve toute liberté de facturation aux employeurs réservataires ;
 - le niveau de subvention publique par place **reste légèrement supérieur²⁶³ au coût de revient pour le gestionnaire dans cette hypothèse** (17 200€ en moyenne par place, 19 700€ pour les 70 % de places entraînant une déductibilité au titre du CIF pour un coût par place de 16 000 €) ;

Tableau 25 : Équilibre économique d'une micro crèche PSU et d'une micro crèche PAJE après plafonnement de l'assiette du CIF à 10 000€/place

	Résultat pour la structure (en €)	Taux de marge (en % du chiffre d'affaires)	Montant de la subvention publique par place* / coût de revient par place
PSU	12 035	7%	17 109€ 107 %

Source : Mission. Coût moyen d'une place pour 70% de places réservées par une entreprise et 30% de places ne donnant lieu qu'à une tarification aux familles.

Dans cette hypothèse, l'entreprise continuera de porter 16,3 % du prix facturé par place, dans la limite du plafond, et sera incitée, dans la négociation qui s'installera avec le gestionnaire, à limiter son reste à charge. Le gestionnaire continuera à fixer librement son tarif de réservation.

La tarification des micro crèches PAJE étant libre²⁶⁴, l'impact de cette mesure sur l'équilibre économique des structures est plus difficile à modéliser. Toutefois, dans la mesure où ce sont principalement les structures PAJE qui sont à l'origine des créations de places récentes, que le niveau actuel de subvention publique pose autant question dans les EAJE PAJE que dans les EAJE PSU et pour faciliter la gestion du crédit d'impôt au niveau de l'entreprise réservataire²⁶⁵, le plafond de déductibilité au CIF devrait s'appliquer de la même manière que l'EAJE soit ou non à la PSU.

²⁶³ L'équilibre économique d'une structure PSU serait assurée avec un plafond plus bas (de 9 000€/place), mais cela ne suffirait pas à équilibrer une structure PAJE.

²⁶⁴ Pas d'obligation de facturation horaire, le tarif appliqué aux familles est libre, sous réserve du plafond d'éligibilité au CMG et du principe d'une progressivité en fonction des revenus souvent imposé par les CAF pour bénéficier des aides d'investissements.

²⁶⁵ Qui a de plus en plus tendance à réserver des places de façon dispersée au sein d'un réseau d'établissements, qui ne sont pas nécessairement tous à la PSU.

Recommandation 1 du rapport : plafonner les dépenses éligibles au crédit d'impôt famille à 10 000€ par place d'EAJE réservée pour limiter le sur-financement public.

5.2.2 Créer davantage de transparence et de contrôle du respect de l'obligation d'ouverture de 30% des places des EAJE PSU aux enfants extérieurs aux employeurs réservataires

Le fait que des collectivités réservent dans des EAJE à la PSU des places incluses dans le contingent des 30 % devant déjà être ouvertes aux enfants de la commune conduit à de hauts niveaux d'effort public, dans le seul but de permettre aux collectivités de maîtriser le processus d'attribution de places pourtant déjà financées aux deux tiers par la branche famille (via la PSU). En effet, la procédure comme les critères d'attribution des places en EAJE ne fait l'objet d'aucun encadrement de la part de la CNAF, et sont laissés à la discrétion des gestionnaires, qu'ils soient collectivité publique ou entreprise privée.

Si les crèches conventionnées avec la CNAF ont aujourd'hui l'obligation d'ouvrir 30 % de leurs places aux enfants extérieurs aux entreprises ou administrations réservataires en tant qu'employeurs, afin de « *favoriser la mixité des publics accueillis et de garantir la pérennité du fonctionnement de l'établissement* », les conseils d'administration des CAF ont toute latitude pour réduire voire supprimer cette obligation pour l'établissement, sans réelle visibilité de la CNAF sur la manière dont ces dérogations sont utilisées, d'une part et d'autre part, le respect de ce critère semble peu sinon difficilement contrôlé (le nombre de places ayant fait l'objet d'une facturation à un employeur dans la structure pourrait pourtant facilement faire l'objet d'un contrôle).

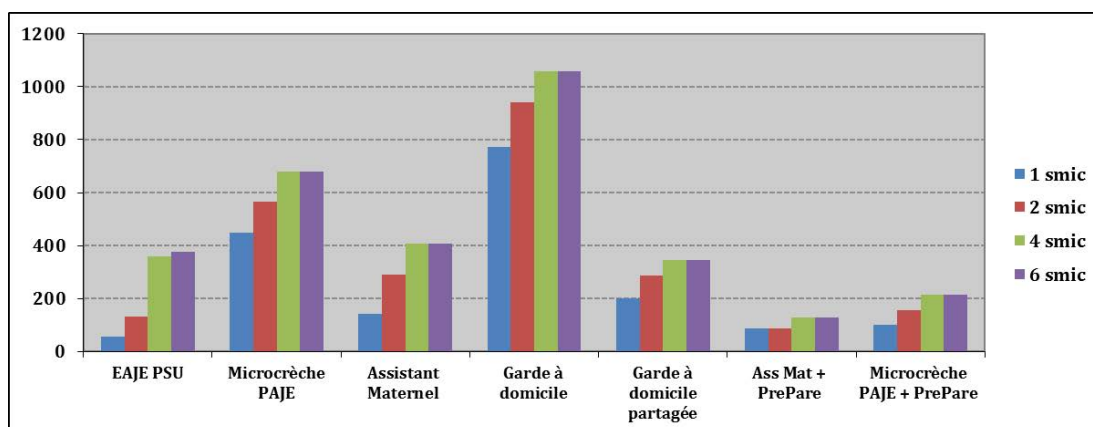
Dans le contexte du fort développement d'EAJE à la PSU dont une part des places sont réservées par des employeurs, il est important, si l'objectif de mixité au sein des EAJE devait perdurer, de maintenir l'obligation d'ouverture d'un volant de places sur l'extérieur et d'en contrôler la réalité en donnant à la CAF ainsi qu'aux communes concernées, et sans qu'elles aient pour cela à acquérir de places via une facturation supplémentaire, une plus grande visibilité sur les critères d'attribution de ces places.

Recommandation 2 du rapport : Systématiser le contrôle par les CAF du respect de la règle d'attribution de 30 % de places ouvertes aux enfants extérieurs aux employeurs réservataires dans les EAJE PSU et informer les communes sur lesquelles les structures sont implantées de l'attribution de ces places

ANNEXE 4 : ETUDE SUR LE RESTE A CHARGE DES FAMILLES

Selon le mode de garde retenu, les restes à charge des familles sont très différents à la fois en montant et en progressivité. La mission a étudié en détail les restes à charge, en EAJE PSU et pour les modes de gardes bénéficiant du CMG afin de proposer des réformes de ces deux prestations (PSU, CMG) qui permettent de rapprocher les restes à charges des familles.

Graphique 18 : Reste à charge des familles en fonction de leur niveau de revenu pour différentes solutions de garde (en €, 2015)



Source : Mission. Données CNAF.

1 REVENIR A CE QUE REPRESENTAIT LE RESTE A CHARGE DES FAMILLES AU DEBUT DES ANNEES 2000 JUSTIFIERAIT DE REVOIR LE BAREME DE LA PSU.

1.1 La hausse des coûts de fonctionnement des établissements a été intégralement absorbée par les financements publics, la participation des familles ayant été proportionnellement réduite.

1.1.1 La réforme de la PSU en 2014 a conduit à une amélioration du service rendu aux familles et une diminution de la facturation, sans évolution du montant de la participation familiale.

La réforme de la PSU mise en œuvre depuis le 1er janvier 2014 a permis une amélioration du niveau de service rendu aux familles (quasi généralisation de la fourniture des couches²⁶⁶ et des repas²⁶⁷) **ainsi qu'une baisse du taux de facturation** (ratio des heures facturées aux

²⁶⁶ De 87,0% en 2016, soit une amélioration de + 50,1 points par rapport à 2012 (source : CNAF, bilan de la PSU, Cas du 18 octobre 2016).

²⁶⁷ De 89,3% en 2016, soit une amélioration de + 2,3 points par rapport à 2012 (source : CNAF, bilan de la PSU, Cas du 18 octobre 2016).

parents/les heures de présence des enfants²⁶⁸), en vertu d'une moindre bonification de la PSU versée aux EAJE qui s'éloigneraient du principe d'une tarification à l'heure, au plus près des besoins des parents. La lettre circulaire précisant les contours de la réforme de la PSU limite également de façon plus restrictive les majorations pouvant être demandées par les établissements aux familles²⁶⁹.

En dépit de ces réformes, le barème des participations familiales n'a pas évolué²⁷⁰. Au-delà de la revalorisation des montants « plancher » et « plafond » calculés chaque année respectivement en référence au RSA et depuis 2007 au plafond d'attribution des prestations familiales²⁷¹, le taux d'effort des familles n'a pas évolué (il est toujours calculé par heure de garde facturée).

1.1.2 La dernière COG a conduit, notamment à travers les revalorisations de la PSU, à augmenter la participation de la branche famille aux coûts de fonctionnement des EAJE.

La réforme de la PSU au 1er janvier 2014 s'est traduite par **des bonifications pour les EAJE qui parvenaient à améliorer leur niveau de service** (fourniture des couches et repas et maintien d'un taux de facturation < 117 %), le prix plafond après réforme le plus bas (correspondant au moins bon niveau de service - 6,89€) étant stable entre 2013 et 2017 (+ 2,4 % par rapport à 2012²⁷²). **Le plafond de la PSU** est revalorisé de manière importante (+ 2,4 % par rapport à 2012 et + 5 % par an sur la durée de la COG) pour les EAJE qui atteignent **le meilleur niveau de service** (8,37 €). Cette réforme aurait in fine été calibrée de façon à atteindre une revalorisation annuelle des prestations de 2,2 %, supérieure à l'indice conventionnel retenu initialement dans la COG de 1,85 % (+559 M€ sur la durée de la COG).

S'ajoute à cette réforme l'abondement ou la création sur la dernière COG de différents fonds territoriaux, qui viennent compléter les financements apportés par les CAF via la PSU et PSEJ. Même si ces fonds ont été abondés par une diminution de la dotation d'action sociale (qui pouvait contribuer à financer les EAJE), on peut considérer qu'ils constituent un financement supplémentaire pour les EAJE dans la mesure où ils sont désormais clairement fléchés vers ces structures. Ainsi, le fonds d'accompagnement à la réforme de la PSU (+ 256 M€ sur la durée de la COG) constitue une aide à l'investissement visant à financer jusqu'à 80 % des dépenses engagées (dans la limite de 3 700€/place) pour financer une cuisine, un espace de stockage pour

²⁶⁸ Le taux de facturation serait de 110,5% en 2016, contre 113 % en 2012 et seules 14,5% des crèches ont un taux de facturation > 117% en 2016, contre 26% en 2012 (source : CNAF, bilan de la PSU, Cas du 18 octobre 2016).

²⁶⁹ Lettre circulaire 2014-009 du 26 mars 2014, « Tout autre type de majoration demandée par le gestionnaire (par exemple cautions, frais bancaires pour rejet de prélèvement, pénalités de retard, droit de réservation, frais de dossier au-delà de 50 € par famille et par an, application d'un coefficient de taux d'effort supérieur à celui prévu au barème, etc.) ne doivent pas être encouragées. Dès lors, si elles sont pratiquées, ces majorations doivent être inscrites au compte 70 641 et sont déduites du calcul de la Psu ».

²⁷⁰ Le barème des participations familiales est défini par un taux des effort des familles : une famille finance chaque heure de garde à hauteur d'une part des ces revenus. Le taux d'effort varie en fonction de la composition familiale. Une famille ayant un enfant à charge verse ainsi 0,06% de ses revenus par heure de garde de son enfant, une famille ayant deux enfants à charge 0,05% . Les revenus de la famille sont pris en compte dans le cadre d'un « plancher » (674 €/mois) et d'un « plafond » (4 865 €/mois cumulés pour l'ensemble des membres du foyer fiscal).

²⁷¹ La participation familiale horaire est évaluée à 0,06% du revenu mensuel moyen du foyer pour un enfant à charge (cumul des ressources nettes déclarées par les deux membres du foyer fiscal après abattements et déductions sociaux) . En cas d'absence de ressources, le taux d'effort s'applique sur un forfait minimal de ressources appelé ressources « plancher ». Ce forfait correspond, dans le cadre du RSA, au montant forfaitaire garanti à une personne isolée avec un enfant déduction faite du forfait logement. Le « plafond » est revalorisé chaque année comme le plafond d'attribution des prestations familiales. .

²⁷² Le plafond de la PSU horaire en 2012 était de 6,73€. Source : CNAF.

http://www.caf.fr/sites/default/files/caf/671/tout_savoir_sur_la_psu.pdf

les couches ou encore l'acquisition d'un logiciel de gestion permettant à la structure de déterminer son taux de facturation.

Ainsi, 45 % des dépenses nouvelles programmées sur le FNAS (budgets initiaux) sur la durée de la COG tenaient non au financement de création de places nettes (« effet volume »), mais à la revalorisation des plafonds de prise en charge par la branche famille des coûts de fonctionnement des établissements (« effet prix ») (*cf tableau infra*).

Au total, la revalorisation du prix plafond des prestations (PSU et CEJ) et les compléments de dotation sur fonds locaux ont représenté des financements supplémentaires de l'ordre de 899 M€ depuis 2013 (budgets exécutés, source CNAF, champs « enfance » exclusivement).

Tableau 26 : Impact des mesures de revalorisation (prestations et dotations) sur le FNAS 2013-2016 (en k€)

	Budget COG	Budget rebasé	Budget rebasé	Budget rebasé	Budget rebasé	Budget réel	Budget réel	Budget réel	Budget réel	Budget réel
	2013	2014	2015	2016	2017	2012	2013	2014	2015	2016
Revalorisation. prix plafond. accueil collectif	16 844	30 134	38 274	54 134	71 875	0	16 218	30 433	38 423	51 785
Revalorisation prix plafonds accueil familial parental	50 568	52 761	55 788	58 842	60 992	0	48 688	53 286	56 005	56 288
Revalorisation prix plafond CEJ flux enfance	0	0	3 530	12 715	21 378	0	0	0	3 772	11 456
Fonds d'accompagnement PSU (couches, repas, taux facturation)	0	22 000	36 000	46 000	70 000	0	0	6 216	11 322	9 439
Plan de rénovation des EAJE	14 000	14 000	19 000	20 000	22 000	0	3 651	15 122	17 365	20 046
Compléments aux fonds d'accompagnement public enfance	1 000	1 500	2 000	3 000	8 000	0	753	1 163	1 560	2 530
Fonds rééquilibrage territorial enfance	5 000	10 000	25 000	35 000	50 000	0	1 642	4 415	10 805	17 599
<i>dont fonds</i>	14 000	36 000	55 000	66 000	90 000	0	0	6 216	11 322	9 439

RAPPORT IGAS N°2017-019R / IGF N°2017-M-014

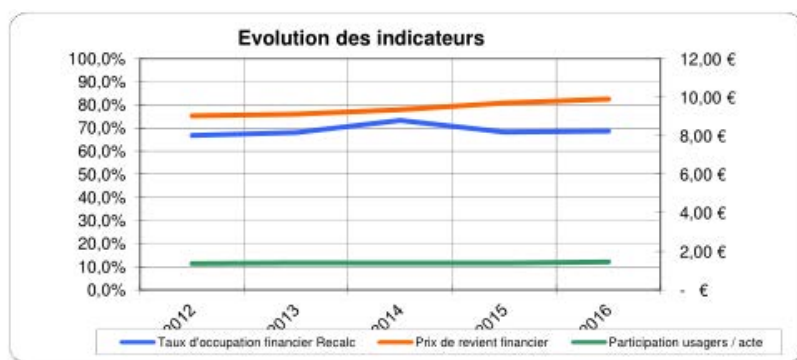
<i>d'accompagnement PSU (repas, taux facturation, rénovation, minima sociaux, h concert)</i>										
<i>dont fonds d'accompagnement public et territoire enfance</i>	43 549	44 049	44 549	45 049	47 049	42 549	32 808	34 138	34 752	38 420
<i>dont fonds rééquilibrage territorial enfance</i>	5 000	10 000	25 000	35 000	50 000	0	1 642	4 415	10 805	17 599
<i>dont compléments aux fonds d'accompagnement public et territoire jeunesse</i>	30 003	30 503	31 003	31 503	33 503	29 003	23 642	30 814	40 597	41 030
TOTAL FNAS	4 919 117	5 078 000	5 554 000	5 932 000	6 336 000	4 649 458	4 675 438	4 992 719	5 249 432	5 408 475
Total effet des revalorisations de prix	179 964	250 947	335 144	407 243	524 796	71 552	129 043	186 219	236 728	275 630

Source : Mission. Données CNAF.

Le montant des prestations de service et des dotations de la CNAF a augmenté plus vite que les coûts des gestionnaires.

Entre 2007 et 2015, le prix de revient moyen d'un EAJE a progressé de + 23 % et la PSU de + 44 %, au bénéfice des gestionnaires de crèches. L'évolution de la PSU tient essentiellement à la revalorisation des prix plafonds (+ 38 % entre 2007 et 2015) et au fait que les participations familiales, déduites du calcul de la PSU, ont augmenté moins vite que ces prix plafonds (+ 14,9 %). Au total sur cette période, la part des **PS (PSU et CEJ) dans le financement d'une place a augmenté de +0,9 %, la part des gestionnaires a augmenté de +0,3 % et la part des familles a baissé de -1,2%**²⁷³.

Graphique 19 : Modes de garde bénéficiant de la PSU



Source : CAF 21

1.2 Le taux d'effort du barème des participations familiales de la PSU n'a pas tenu compte des économies pour les familles liées à la contrainte de tarification horaire intégrée en 2002.

Les travaux du HCFEA²⁷⁴ rappellent que de 1983 au 1er janvier 2002, le barème de tarification des participations familiales était de 12 % des revenus mensuels pour 1 enfant. Ce taux équivaldrait à la tarification PSU horaire actuelle (0,06 %) uniquement dans l'hypothèse où la famille confie l'enfant 200h/mois. Dès lors que le nombre d'heure de garde est inférieur à 200h/mois, le barème PSU est favorable aux familles.

Selon une étude de la DREES²⁷⁵, 75 % des familles bénéficiant d'un EAJE PSU ont recours à moins de 160h/mois. Le nombre d'heures facturées aux familles dans les bases SIAS confirme cette estimation, notamment depuis la mise en œuvre de la PSU réformée (141 heures facturées/place agréée en 2015²⁷⁶ comme en 2014²⁷⁷).

Le taux d'effort horaire facturé pour les familles devrait donc être de 0,075 % des revenus mensuels pour retrouver le niveau de participation qui préexistait jusqu'en 2002.

²⁷³ Source : CNAF, bilan de la PSU, Cas du 18 octobre 2016).

²⁷⁴ HCFEA, « L'opportunité et les contours d'un reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants », mars 2014.

²⁷⁵ Citée dans HCFEA, « les contours d'un reprofilage des aides à l'accueil du jeune enfant », avril 2014.

²⁷⁶ Source : base SIAS. En moyenne sur l'ensemble des équipements, hors RAM. 153 heures facturées/places dans les crèches collectives ; 145 heures dans les multi accueil.

²⁷⁷ Source : SIAS, même périmètre. 155h dans une crèche collective, 145 dans un multi accueil.

L'économie pour la CAF (le calcul de la PSU se fait net des participations familiales) liée à la revalorisation du barème de la PSU serait de l'ordre **de 270 M€/an, soit 680 €/place** (277M€ en 2015, soit 688 €/place²⁷⁸ ; 270 M€, soit 684 €/place en 2014) (toutes choses égales par ailleurs, donc à niveau de revenu des familles inchangé).

1.3 Le plafond du barème de la PSU devrait être supérieur à son montant actuel de 21 % s'il avait été revalorisé comme les prix et de 40 % s'il avait été revalorisé comme les salaires.

En outre, le HCFEA souligne que le plafond du barème PSU n'a pas été revalorisé tous les ans (le plafond est revalorisé tous les ans depuis 2000 et calé sur la revalorisation des prestations familiales depuis 2007) et son évolution a été inférieure à celle des prix et des salaires.

Si le plafond de 1983 (2 743,9€/mois) était revalorisé comme l'indice des prix à la consommation hors tabac, il serait aujourd'hui **de 5 884€** et s'il était revalorisé comme le salaire moyen par tête **de 6 797 €**²⁷⁹.

En appliquant l'indice prix (20 %)/salaires (80 %) utilisé comme référence dans la COG pour la revalorisation des prix plafonds des prestations de service ordinaires, le plafond de la PSU devrait être de 6 067€/mois.

Le plafond du barème des participations familiales devra ensuite être revalorisé tous les ans. Il pourrait l'être en fonction l'indice mixte prix salaire utilisé dans la COG ou de la hausse des coûts de revient des établissements. Les deux solutions permettent d'assurer la progression conjointe de la participation des financeurs publics et des familles – sans déformation des taux d'efforts. La mission privilégie la première option, plus simple qui permet de partager la prise en charge des coûts entre branche famille et familles²⁸⁰.

Proposition 5 du rapport : réformer le barème des participations familiales de la PSU :

- a) en revalorisant le plafond en fonction de l'indice prix salaire intégré à la COG, avec un rattrapage en 2017 ce qui le porterait à 6 067 € /mois en 2017, puis le revaloriser tous les ans
- b) et en réévaluant progressivement le taux d'effort des familles, qui passerait de 0,06 % à 0,075 % pour les familles ayant un enfant à charge.

La mise en œuvre de cette proposition aura pour conséquence d'augmenter le taux d'effort horaire des familles (cf. tableau 5). Le reste à charge des familles recourant à un EAJE resterait cependant plus faible que celui des familles recourant à une micro crèche PAJE (tableau 6).

²⁷⁸ Calculé sur la base SIAS, données 2015, hors RAM.

²⁷⁹ Calcul à partir des valeurs du rapport du HCFEA, 5 725€ et 6 601€ à fin 2013, revalorisés à partir de l'IPC hors tabac (source INSEE, indice à fin février 2017) et du SMT (source ACOSS, glissement annuel à fin 2016).

²⁸⁰ La seconde option permet de partager l'effort entre les familles et l'ensemble des contributions publiques (c'est-à-dire les collectivités territoriales qui sont le plus souvent le tiers financeur).

Tableau 27 : Nouveau barème PSU proposé

Pour 1 enfant à charge	Barème actuel	Barème après réforme
Taux de participation	0,06 %	0,075 %
Revenu mensuel plafond	4 864,89€	6 066,87€
Participation horaire maximum	2,92€	4,55€

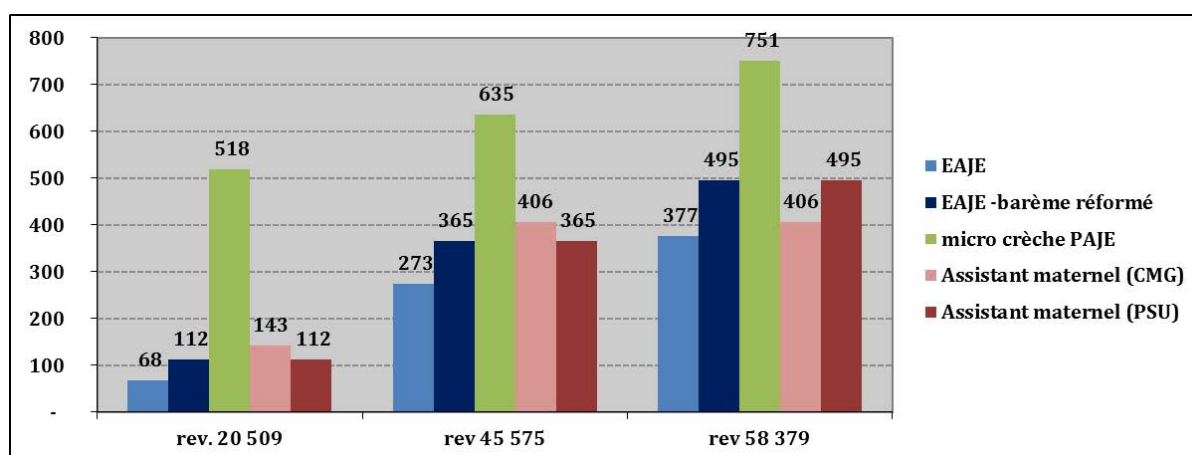
Source : Mission

Tableau 28 : Simulation de l'impact de la réforme du barème des participations familiales à la PSU selon le revenu mensuel des parents (en €)

Revenus mensuels des parents	1 500	2 500	3 500	4 500	5 500	6 500	7 500
Plafond actuel PSU (4 865€)	73	147	244	341	377	377	377
Indexation indice prix salaires (6 067€)	73	147	244	341	439	494	494
Relèvement taux d'effort à 0,075%	109	208	329	451	572	641	641
Écart de RAC	36	61	85	109	195	264	264
Taux d'effort actuel	5 %	6 %	7 %	8 %	7 %	6 %	5 %
Taux d'effort après réforme	7 %	8 %	9 %	10 %	10 %	10 %	9 %

Source : Mission. Pour 162 heures de garde par mois ; après crédit d'impôt.

Tableau 29 : Comparaison du reste à charge des familles structure PSU/structure PAJE avant et après la réforme du barème PSU proposée (pour 162 heures de garde par mois, après crédit d'impôt)



Source : Mission. Hypothèse de calcul : prise en charge de 162 heures/mois ; heure facturée 10€ dans la structure PAJE

2 LE RESTE A CHARGE DES FAMILLES EST TRES INEGAL EN FONCTION DES TYPES D'ACCUEIL ET DEMEURE FAIBLEMENT PROGRESSIF EN FONCTION DES REVENUS DU FOYER

2.1 L'analyse du reste à charge des familles révèle de profondes inégalités entre les parents qui ont obtenu une place en crèche et ceux qui doivent avoir recours à une solution de garde individuelle, la micro crèche pouvant être, dans ce cas, une solution alternative.

Du point de vue des familles, **le coût de l'accueil individuel est deux fois plus élevé que l'accueil collectif**²⁸¹. Le reste à charge pour la famille qui a recours à un assistant maternel à temps plein est plus de deux fois (2,5 fois) supérieur au reste à charge en EAJE pour les familles dont les revenus sont de l'ordre de 2 SMIC ; ce rapport est de 2,2 à 4 SMIC, 1,13 à 4 SMIC et 1,07 à 6 SMIC.

En considérant qu'une famille va essayer de ne pas dépenser plus que le coût qui lui aurait été facturé en EAJE, le système crée une incitation forte pour l'un des parents, qui n'ont pas obtenu de place en crèche, à ne travailler qu'à temps partiel pour limiter le recours à une solution de garde individuelle. Ainsi le reste à charge d'une famille dont le revenu est de 2 SMIC est équivalent pour une prise en charge complète en EAJE (9 h/jour, reste à charge de 132 €/mois) et le recours à une assistante maternelle pour un temps limité (4 h/jour) complété par une prise en charge à temps partiel par l'un des parents (donnant droit à perception de la PREPARE à 50 % ; reste à charge de 144 €/mois).

L'écart de reste à charge entre les micro crèches PAJE » et les EAJE PSU est important (+ 400 €/mois environ, soit une solution de garde 8 fois plus chère pour un couple à 1 SMIC et 2 fois plus chère pour un couple à 6 SMIC, *a minima*²⁸²) et d'autant plus difficilement justifiable que le service rendu dans les deux types de structures est similaire.

Le recours à une micro crèche PAJE (sans intervention d'un employeur réservataire) reste le **mode d'accueil le plus onéreux pour les familles**²⁸³ (564 €/mois pour un couple gagnant 2 SMIC, contre 132 € en EAJE et 289 € pour un assistant maternel). L'écart de coût entre les deux solutions d'accueil (micro crèche PAJE ou assistant maternel) se réduit pour les familles dont les revenus excèdent 4 SMIC (681 € en micro crèche et 406 € pour un assistant maternel).

²⁸¹ En l'absence de réforme du barème des participations familiales proposée *infra*.

²⁸² L'écart de coût entre micro crèches PAJE et EAJE PSU présenté ici est un minorant dans l'hypothèse où le reste à charge des familles en micro crèches PAJE est calculé de façon à couvrir les coûts du gestionnaire, sans marge bénéficiaire. **En prenant comme hypothèse que les familles qui ont recours à une micro PAJE se voient facturer 10€/heure, l'écart de coût entre un EAJE PSU et une micro crèche PAJE serait compris entre 600€** (dans la 1^{ère} tranche du CMG) et **540€** (dans la 3^{ème} tranche). Cf. annexe 3.

²⁸³ Sous réserve de la garde à domicile simple.

Tableau 30 : Coût de la prise en charge, part des financements publics et reste à charge des familles pour différentes solutions d'accueil (pour une famille ayant 2 SMIC de revenus) (en €/mois)

2015	EAJE PSU		Micro crèche PAJE		Garde individuelle	
	EAJE PSU (gestionnaire public)	EAJE PSU avec CEJ et maximum du fond de rééquilibrage territorial (gestionnaire public)	Micro crèche PAJE	Micro crèche PAJE avec CIF sur 70% places	Assistant maternel	Garde partagée
Coût total	1 482	1 482	1 387	1 387	1 142	1 310
<i>Total des financements publics</i>	<i>1 351</i>	<i>1 351</i>	<i>823</i>	<i>1 864</i>	<i>853</i>	<i>1 024</i>
<i>Dont CAF</i>	<i>578</i>	<i>1 067</i>	<i>727</i>	<i>727</i>	<i>757</i>	<i>592</i>
<i>Dont État</i>	<i>96</i>	<i>96</i>	<i>96</i>	<i>1 137</i>	<i>96</i>	<i>432</i>
<i>Dont commune</i>	<i>677</i>	<i>188</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>RAC de la famille</i>	<i>132</i>	<i>132</i>	<i>564</i>	<i>564</i>	<i>289</i>	<i>286</i>
Part du financement public dans le coût de prise en charge	91 %	91 %	59 %	134 %	75 %	78 %

Source : Source : CNAF. Données 2015. Pour une garde à temps plein de 9heures/jours et 18 jours par mois. Pour le cas concernant une micro crèche PAJE avec CIF : place réservée par l'employeur facturée 15 000€.

Seule la prise en charge dans un EAJE PSU permet une progressivité forte du reste à charge (dans un ratio de 1 à 6 entre les familles gagnants 1 SMIC et les familles gagnants 6 SMIC), puisque le barème des participations familiales repose sur un tarif horaire strictement proportionnel au revenu mensuel de la famille. Le barème actuel de la PSU conduit toutefois à une absence de progressivité après 4 SMIC, compte tenu du plafond. Après la réforme proposée (passage du plafond à 6 067€/mensuel, *cf. infra*), la linéarité du reste à charge serait conservée un peu après 5 SMIC (5,2).

Pour les autres modes de garde (assistant maternel, garde à domicile, micro crèches PAJE), le reste à charge des familles progresse par paliers, qui correspondent aux 3 tranches du barème du CMG (<20 509€ ; <45 575€ ; >45 575€), dont le montant est forfaitaire (indépendant du nombre d'heures de prise en charge et constant dans chacune des tranches). La progressivité du reste à charge est plus réduite qu'à la PSU (le reste à charge des familles évolue dans un ratio de 1 à 3 dans le cas d'une prise en charge par un assistant maternel et de 1 à 1,5 dans le cas d'une micro crèche PAJE).

Tableau 31 : Reste à charge des familles pour différentes solutions d'accueil et selon le niveau de revenu (en €/mois)

Niveau de revenus	EAJE PSU	Micro crèche PAJE	Assistant maternel	Garde à domicile	Garde à domicile partagée	Ass Mat + Prepare	Micro + Prepare
1 smic	57	448	143	772	201	86	99
2 smic	132	564	289	942	286	86	157
4 smic	358	681	406	1059	344	129	215
6 smic	377	681	406	1059	344	129	215

Source : CNAF. Pour une garde à temps plein de 9heures/jour et 18 jours/mois. À l'exception des deux dernières colonnes : 4 heures/jour + 50% du montant de la Prepare.

Tableau 32 : Comparaison du reste à charge des familles pour une garde à temps plein en EAJE / micro crèche PAJE avant et après réforme du barème de la PSU (en €)

Niveau de revenu (en €)	RAC PSU	RAC PSU réformée	RAC microcrèche PAJE
Reste à charge horaire (en €)			
Rev. 20 509	1,03	1,28	4,73
Rev. 45 575	2,28	2,85	5,46
Rev. 52 000	2,60	3,25	6,18
Rev. 58 379	2,92	3,65	6,18
Reste à charge mensuel (en €)			
Rev. 20 509	166,12	207,65	776,00
Rev. 45 575	369,16	461,45	893,00
Rev. 52 000	421,20	526,50	1 009,00
Rev. 58 379	472,87	591,09	1 009,00

Source : Mission. Pour 162 heures de prise en charge par mois (9h/jour et 18 jours/mois). Heure en micro crèche facturée au plafond actuel d'éligibilité au CMG (10€/heure).

2.2 Étendre le barème de la PSU à la prise en charge par un assistant maternel selon les modalités proposées par le HCFEA

La réforme consisterait en pratique pour les parents à verser chaque mois la rémunération à l'assistant maternel (en fonction du salaire horaire et du nombre d'heures d'accueil dont ils auraient convenu ensemble). Le CMG serait ensuite versé aux parents compte tenu des éléments déclarés, de façon à calculer leur reste à charge en appliquant le barème de la PSU. Afin de prévenir le risque que la réforme ne se traduise par une inflation de la rémunération demandée par les assistants maternels, les dépenses des parents ne seraient pas prises en charge au-delà d'un plafond de 4 €/heure²⁸⁴, calibré de façon à ce que 75 % des bénéficiaires ne soient pas plafonnés²⁸⁵. La prise en charge des cotisations et contributions sociales de l'assistant maternel à 100 % par la CAF serait maintenue. Le crédit d'impôt serait modifié pour devenir un crédit d'impôt horaire à hauteur de 0,6 €/heure, dans la limite des dépenses engagées²⁸⁶.

Selon ces hypothèses : (cf. tableau supra) :

- 53 % des familles seraient « gagnantes » (en moyenne 71 €/mois) ; les familles « perdantes » (47 %) seraient concentrées dans les 7ème à 10ème déciles de revenus (perte d'en moyenne 45 €/mois) ;
- la garde d'enfant serait gratuite, après crédit d'impôt, pour les familles avec un enfant dont les ressources sont inférieures à 1 000 €/mois (ce qui justifie le plafonnement du crédit aux dépenses effectivement engagées) ;
- le surcoût annuel de la mesure serait de 160,4 M€ (soit 3 % du montant actuel du CMG), qui pourrait être absorbé par exemple en relevant le taux du barème des participations familiales (de 0.06 % à 0.063 % pour atteindre l'équilibre, avec des effets proches du scénario central sur la répartition entre gagnants et perdants ; a fortiori, l'équilibre serait atteint avec une revalorisation du taux de 0,06 % à 0,075 % est une indexation du plafond sur l'indice prix salaire proposées par la mission).

Ainsi la mission propose de créer une nouvelle prestation à destination des familles dont l'enfant est gardé par un assistant maternel. Cette prestation serait calibrée pour que le reste à charge des familles soit équivalent à celui du barème des participations familiales de la PSU, il s'agirait donc d'une prestation à l'heure. Le crédit d'impôt pourrait être modifié en conséquence.

Recommandation 6 du rapport : Étendre le barème de la PSU à l'accueil par un assistant maternel pour diminuer le reste à charge des familles

La réforme a été envisagée pour la garde par les assistants maternels. Cela laisse subsister le CMG actuel pour l'accueil par une garde à domicile, un prestataire (assistant maternel ou garde à domicile) et les micro-crèches PAJE.

Il serait théoriquement souhaitable que la réforme (calcul du CMG en fonction d'un reste à charge pour les parents équivalent au barème de la PSU) **soit étendue aux autres solutions de garde afin d'assurer une plus grande neutralité des financements publics sur les choix des**

²⁸⁴ Ce plafond de 4€/heure de garde correspond au total du salaire net de l'assistant maternel, de l'indemnité d'entretien et des frais de repas.

²⁸⁵ Ce plafond a été calculé en référence au salaire net horaire du 3^e quartile dans la distribution des revenus des assistants maternels, majoré de 20 % pour matérialiser les indemnités d'entretien et frais de repas. Le plafond de 4€/heure (soit 36€/jour par enfant gardé pour 9h de garde) est plus restrictif que le plafond actuel de 5 fois la valeur du SMIC horaire brut (48,80 € au 1er janvier 2017) par jour et par enfant gardé.

²⁸⁶ Le montant de 0,6€/heure garantit la neutralité de la réforme sur le plan financier.

familles, et une plus grande continuité d'aide en cas de garde combinées. Toutefois, l'évolution du mode de calcul du CMG en cas de recours à une garde à domicile n'a pas fait l'objet de simulations et son impact sur les finances publiques devrait d'abord être précisé. La réforme conduirait de plus à introduire un plafond de prise en charge publique dont le montant devrait être inférieur au SMIC horaire²⁸⁷ et sur un mode de garde qui, à l'heure actuelle, n'en comporte aucun. Par ailleurs, cette réforme prendrait mal en compte la réalité de l'emploi à domicile, la garde d'enfant pouvant être liée à la réalisation d'autres tâches. Les conséquences opérationnelles de la réforme concernant la garde à domicile seraient les mêmes que pour le recours à assistant maternel, sous deux réserves :

- c) le taux de prise en charge des cotisations sociales (100 % pour un assistant maternel, 50 % pour une garde à domicile), sur quoi la réforme n'a pas d'incidence ;
- d) le fait que le CMG garde à domicile soit versé par famille (les parents concluant un contrat unique avec le salarié pour l'ensemble des enfants gardés), tandis que le CMG assistant maternel est versé par enfant.

Des difficultés comparables se posent concernant l'extension de la réforme à la garde assurée par l'intermédiaire d'un prestataire.

En revanche, l'inclusion des micro crèches PAJE dans le système PSU doit être étudiée. Il conviendrait d'étudier quelle part des places des micro crèches PAJE est aujourd'hui des réservée par un employeur pour voir dans quelle mesure il serait possible de les faire basculer dans le système PSU. Dans l'hypothèse où la majorité des micro crèches PAJE seraient financées uniquement par les familles, il conviendrait de ne pas faire disparaître cette solution d'accueil qui répond aujourd'hui à la demande de parents qui disposent de revenus suffisants pour assumer un reste à charge plus élevé.

Quand bien même la réforme ne concernerait que la garde par un assistant maternel, elle ne perd nullement de son intérêt, même en cas de garde combinée. Dans cette hypothèse (assistant maternel et garde à domicile, ou bien assistant maternel et micro-crèche), le cumul de deux prestations différentes (équivalent PSU et CMG) serait source de complexité, pour les familles et pour les CAF.

Toutefois, les modalités actuelles de calcul du CMG en cas de garde combinée (micro crèche/assistant maternel ; assistant maternel/garde à domicile) sont déjà difficilement compréhensibles²⁸⁸. En effet, le montant et les composantes du CMG sont différents lorsque les parents sont les employeurs directs d'un assistant maternel ou d'une garde à domicile d'une part, et lorsqu'ils ont recours à un prestataire ou une micro-crèche d'autre part²⁸⁹.

Recommandation 3 du rapport : Réfléchir à la transformation des micro crèches PAJE faisant appel à un employeur réservataire en micro crèches PSU

²⁸⁷ Qui pourrait être inférieur à 4 €/heure facturée prévu pour les assistants maternels pour tenir compte notamment de l'absence de frais d'entretien et de repas.

²⁸⁸ Le document de suivi législatif de la PAJE de la CNAF propose une fiche technique pour chacune des situations de cumul pouvant être rencontrées. En outre, dans certains cas, le cumul des deux CMG (« structure » et « emploi à domicile ») pouvant être défavorable à l'allocataire, celui-ci peut avoir intérêt à renoncer à son droit sur l'un des deux.

²⁸⁹ Ainsi, lorsque les parents sont les employeurs directs d'un assistant maternel ou d'une garde à domicile : ils reçoivent une aide financière et les cotisations sociales sont prises en charge par la branche famille, à 100% pour les assistants maternels, à 50% pour les salariés à domicile. Quand ils recourent à un prestataire ou à une micro-crèche, ils reçoivent uniquement une aide financière d'un montant supérieur.

Tableau 33 : Comparaisons avant et après réforme des restes à charge des familles pour le recours à un assistant maternel en fonction des ressources des familles, du temps de garde facturé et du coût de la garde

	Tranche 1 CMG			Tranche 2 CMG				Tranche 3 CMG					
Ressources mensuelles des parents	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	4500	5000	5500	6000	6500
	50h - salaire net 2,7€/h - coût mensuel de la garde 187€ - coût total facturé de 3,7€/h												
Ass.mat réformé - après crédit d'impôt réformé	0	0	15	30	45	60	75	90	105	112	112	112	112
Ass.mat actuel - après crédit d'impôt actuel	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Ecart RAC mensuel	-12	-12	3	18	33	48	63	78	93	100	100	100	100
Taux d'effort après réforme	0%	0%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Taux d'effort avant réforme	2%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	100h - salaire net 2,7€/h - coût mensuel de la garde 359€ - coût total facturé de 3,6€/h												
Ass.mat réformé - après crédit d'impôt réformé	0	0	30	60	90	120	150	180	210	223	223	223	223
Ass.mat actuel - après crédit d'impôt actuel	24	24	24	35	35	35	35	93	93	93	93	93	93
Ecart RAC mensuel	-24	-24	6	25	55	85	115	87	117	131	131	131	131
Taux d'effort après réforme	0%	0%	2%	3%	4%	4%	4%	5%	5%	4%	4%	4%	3%
Taux d'effort avant réforme	5%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	1%
	200h - salaire net 2,7€/h - coût mensuel de la garde 702€ - coût total facturé de 3,5€/h												
Ass.mat réformé - après crédit d'impôt réformé	0	0	60	120	180	240	300	360	420	447	447	447	447
Ass.mat actuel - après crédit d'impôt actuel	148	148	148	318	318	318	318	433	433	433	433	433	433
Ecart RAC mensuel	-148	-148	-88	-198	-138	-78	-18	-73	-13	13	13	13	13
Taux d'effort après réforme	0%	0%	4%	6%	7%	8%	9%	9%	9%	9%	8%	7%	7%
Taux d'effort avant réforme	30%	15%	10%	16%	13%	11%	9%	11%	10%	9%	8%	7%	7%
	200h - salaire net 3,6€/h - coût mensuel de la garde 882€ - coût total facturé de 4,4€/h												
Ass.mat réformé - après crédit d'impôt réformé	35	82	142	202	262	322	382	442	502	529	529	529	529
Ass.mat actuel - après crédit d'impôt actuel	328	328	328	498	498	498	498	613	613	613	613	613	613
Ecart RAC mensuel	-293	-246	-186	-295	-235	-175	-115	-171	-111	-84	-84	-84	-84
Taux d'effort après réforme	7%	8%	9%	10%	10%	11%	11%	11%	11%	11%	10%	9%	8%
Taux d'effort avant réforme	66%	33%	22%	25%	20%	17%	14%	15%	14%	12%	11%	10%	9%

Source : HCFEA, « l'opportunité et les contours d'un reprofilage des aides à l'accueil du jeune enfant », avril 2014. Cas types réalisés pour un couple avec un enfant de moins de 3 ans. Barème 2013. Indemnité d'entretien et frais de repas de 3,69€/jour chacun. Plafond de rémunération (salaire net+ indemnité d'entretien+ frais de repas) de 4€/heure.

2.3 De façon alternative ou complémentaire, rendre le barème du CMG plus linéaire

Si la solution de refonte du CMG dans une prestation horaire pour les familles ayant recours à un assistant maternel n'était pas retenue, le barème du CMG pourrait être rendu plus linéaire de façon à renforcer sa progressivité.

Cette réforme pourrait également s'appliquer de façon complémentaire, pour les modes d'accueil solvabilisés par le CMG mais non concernés par la réforme proposée *infra* : la garde à domicile, la garde individuelle via un prestataire ou l'accueil dans une micro crèche PAJE.

Le montant du CMG varie en fonction du revenu des familles, selon 3 tranches. En augmentant le nombre de tranches (à 7), il est possible de rendre le reste à charge des familles plus progressif.

D'après les données fiscales 2015²⁹⁰, plus d'1,3 million de foyers dont au moins l'un des enfants avait moins de 4 ans, bénéficiaient du crédit d'impôt pour frais de garde en dehors du domicile : c'est-à-dire en EAJE PSU, micro crèche PAJE ou par un assistant maternel. Le montant du crédit d'impôt représentait en moyenne 64 €/mois (763 € à l'année). Pour les familles qui bénéficient du CMG, le crédit d'impôt s'impute sur la dépense des familles, nette du CMG²⁹¹ qui varie de 844 €/mois à 611 €/mois en fonction du mode de garde et des revenus des familles²⁹².

En 2015, 70 % des foyers bénéficiaires du crédit d'impôt déclaraient des frais de garde inférieurs ou égaux au plafond (2 300 €/enfant) et voyaient donc leur reste à charge limité à 50% des dépenses déclarées, qui étaient en moyenne de 127 €/mois. 87 % des foyers dont le revenu n'excédait pas la 1ère tranche du CMG (< 20 509 €/mois pour un enfant à charge) et 75 % de ceux situés dans la 2e tranche (<45 575 €/mois pour 1 enfant à charge) étaient dans cette situation et l'on peut inférer que leur reste à charge était limité à respectivement 54 €/mois et 78 €/mois²⁹³. C'était le cas de seulement 44% des foyers situés dans la dernière tranche du CMG²⁹⁴.

En conséquence, le montant de la réduction d'impôt est plus de deux fois plus élevé pour les foyers situés dans la dernière tranche du CMG par rapport à ceux situés dans la 1ère (+ 393 € d'avantage fiscal annuel pour 1 enfant à charge ; + 818 € pour deux enfants à charge et + 1 118€ pour trois enfants à charge).

Toutefois, le barème actuel du CMG conduit à ce 73 % des foyers déclarants se situent dans les deux premières tranches, 79 % d'entre eux voyant l'intégralité de leurs dépenses pour frais de

²⁹⁰ Source DGFIP. Profil des déclarants au crédit d'impôt de l'article 200 *quater* B CGI. Foyers dont au moins un des enfants à moins de 4 ans.

²⁹¹ Les familles qui ont eu recours à un EAJE à la PSU ne perçoivent pas le CMG mais peuvent déclarer leurs frais de garde au crédit d'impôt de l'article 200 *quater*B.

²⁹² Hypothèse dans laquelle la famille fait appel à une micro crèche ou un assistant maternel ; le barème et la définition des tranches est identique quel que soit le mode de garde, seul le montant de la prestation varie.

²⁹³ Le reste à charge pour ces familles est donc limité à la moitié des dépenses exposées, nettes du CMG de la PAJE (844€/mois pour la 1ere tranche et 727€/mois pour la 2e dans le cas du recours à une micro crèche PAJE). On peut estimer le reste à charge à partir du montant moyen de dépense fiscale dont ont bénéficié les foyers de chacune des deux premières tranches du CMG, dont la grande majorité ont déclaré un montant de dépense inférieur au plafond. Pour les foyers situés dans la 1ere tranche du CMG, le reste à charge serait de l'ordre de 41€/mois (1 enfant à charge), 57€/mois (2 enfants) et 64€/mois (3 enfants à charge). Pour les foyers de la 2e tranche, il serait de 53€, 82€ et 99€/mois en fonction de la configuration familiale.

²⁹⁴ Les données sont présentées ici en référence au barème du CMG, bien que l'ensemble des déclarants n'aie pas bénéficié du CMG.

garde, nette du CMG, répercutées dans le crédit d'impôt (pour un reste à charge qui peut être estimé en deçà de 78 €/mois).

Dans le cadre de ses travaux d'avril 2014, le HCFEA a par exemple proposé un barème **pour le CMG assistant maternel à sept tranches** défini de tel sorte que le taux d'effort (reste à charge ramené au revenu, 16,7 %)²⁹⁵ soit le même quelle que soit la tranche pour un revenu au milieu de la tranche et un recours à temps plein de 198 heures par mois (9 heures par jour, 22 jours par mois), **à enveloppe de dépense publique constante** (le nouveau barème conduit à une hausse de 42 M€ pour la branche famille, compensée par une baisse de -41 M€ du crédit d'impôt)²⁹⁶. Les tranches de revenus sont définies de sorte que le nombre de bénéficiaires du CMG assistant maternel soit homogène dans les 6 premières tranches. La prise en charge des cotisations sociales (100% pour un assistant maternel, 50% pour une garde à domicile) serait inchangée

Avec ce nouveau barème, l'aide publique (après crédit d'impôt) augmenterait pour 71 % des familles ayant recours à un assistant maternel (+ 17 €/mois en moyenne). Les 50 % des familles aux revenus les plus faibles sont toutes gagnantes (+ 19€ à + 27€). Les 29 % de familles « perdantes » sont localisées dans les déciles 6 à 10 (-9 € à -84€ ; - 42 € en moyenne).

Recommandation 7 du rapport : Construire un barème du CMG plus linéaire pour mieux prendre en compte la capacité contributive des familles

²⁹⁵ Cependant pour la 7^e tranche, le taux d'effort est un peu plus faible, 14,2%, afin de ne pas proposer un niveau de CMG plus faible qu'actuellement.

²⁹⁶ Simulation CNAF à partir du modèle MYRIADE. Données 2012.

Tableau 34 : Répartition du crédit d'impôt par tranche de CMG - Paje

Nombre d'enfants à charge avec frais de garde	Revenu fiscal de référence	Nombre de foyers ayant déclaré des frais de garde pour au moins un enfant	Revenu fiscal de référence moyen	Avantage fiscal moyen pour le foyer	Dépense fiscale totale	Nombre de foyers dont les frais de garde déclarés sont supérieurs au plafond de 2300 € (ou 1150 € en résidence alternée) pour au moins un des enfants	Nombre de foyers dont les frais de garde déclarés correspondent au plafond pour au moins un des enfants
1 enfant	RFR <= 20 509 €	262 835	13 897,19	486,06	127 466 955	33 860	466
	20 509 € < RFR <= 45 575 €	477 491	32 540,37	640,10	305 598 080	117 099	1 895
	45 575 € < RFR	266 833	73 191,12	879,82	234 731 354	143 052	2 085
2 enfants	RFR <= 23 420 €	48 717	15 327,24	679,88	32 997 229	4 705	278
	23 420 € < RFR <= 52 044 €	151 386	37 662,04	984,39	148 999 509	35 556	1 790
	52 044 € < RFR	83 979	81 444,96	1 498,24	125 808 878	51 115	1 861
3 enfants ou plus	RFR <= 26 331 €	4 071	15 616,08	772,24	31 337 56	258	11
	26 331 € < RFR <= 58 513 €	8 664	41 184,26	1 188,65	10 296 060	1 476	80
	58 513 € < RFR	4 906	9 7091,90	1 898,23	9 310 841	2 549	130

Source : DGFIP. Article 200 quater B CGI. Revenus 2015, *foyers dont au moins l'un des enfant a moins de 4 ans.*

Tableau 35 : Répartition du crédit d'impôt par décile de RFR

Revenu fiscal de référence	Nombre de foyers ayant déclaré des frais de garde pour au moins un enfant	Revenu fiscal de référence moyen	Nombre de foyers bénéficiant de l'avantage fiscal	Avantage fiscal moyen pour le foyer
01. RFR ≤ 14 279 €	130 899	9 011 €	130 177	444 €
02. 14 279 € < RFR ≤ 19 023 €	130 881	16 737 €	130 833	553 €
03. 19 023 € < RFR ≤ 24 148 €	130 890	21 475 €	130 855	598 €
04. 24 148 € < RFR ≤ 29 703 €	130 904	26 976 €	130 872	636 €
05. 29 703 € < RFR ≤ 34 520 €	130 882	32 145 €	130 862	685 €
06. 34 520 € < RFR ≤ 39 381 €	130 900	36 912 €	130 887	745 €
07. 39 381 € < RFR ≤ 45 270 €	130 865	42 192 €	130 855	818 €
08. 45 270 € < RFR ≤ 53 800 €	130 891	49 201 €	130 883	920 €
09. 53 800 € < RFR ≤ 69 663 €	130 883	60 699 €	130 865	1 062 €
10. RFR > 69 663 €	130 887	108 856 €	130 864	1 170 €
Total	1 308 882	404 204 €	1 307 953	763 €

Source : DGFIP. Article 200 quater B CGI. Revenus 2015, *foyers dont au moins l'un des enfant a moins de 4 ans.*

Tableau 36 : Nouveau barème du CMG à 7 tranches – montant du CMG et taux d'effort pour l'emploi d'un assistant maternel

Plafond de ressources annuelles pour 1 enfant (en €)		Prise en charge du salaire net (PCSN)	Taux d'effort (avec minimum de 7,5% de reste à charge)
Tranche 1 R inférieur à	15 900	580	16,7%*
Tranche 2 R inférieur à	24 530	459	16,7%
Tranche 3 R inférieur à	28 920	369	16,7%
Tranche 4 R inférieur à	32 300	315	16,7%
Tranche 5 R inférieur à	36 050	266	16,7%
Tranche 6 R inférieur à	40 600	208	16,7%
Tranche 7 R supérieur à	40 600	172	14,2%*

Source : CNAF pour le HCFEA, avril 2014. Données 2012.

Cas d'une prise en charge à temps plein (198heures/mois) ; pour un enfant de moins de 3 ans ; salaire net (dont indemnité d'entretien et frais de repas) de 740€/mois. *le taux d'effort de la 1ere et de la 7e tranche est calculé en référence aux revenus plancher et plafond du barème PSU. L'abaissement du taux d'effort minimal proposé de 15 % à 7,5 % n'a pas d'incidence ici.

Tableau 37 : Montants moyens de CMG assistant maternel et de crédit d'impôt (200 quater B CGI) avant et après réforme selon le décile de revenus

Décile de niveau de vie initial	montant moyen du CMG avant réforme (1a)	montant moyen du CMG après réforme (1b)	solde	montant moyen du CI avant réforme (2a)	montant moyen du CI après réforme (2b)	solde	Total aide à la garde avant réforme (1a)+(2a)	Total aide à la garde après réforme (1b)+(2b)	solde
D1	412	447	34	16	1	-15	428	448	19
D2	463	496	33	21	8	-13	484	504	20
D3	506	553	47	30	10	-20	536	563	27
D4	556	600	44	32	13	-19	588	613	25
D5	519	565	46	36	15	-20	554	580	26
D6	515	544	29	40	28	-12	556	572	16
D7	556	551	-5	54	54	0	610	605	-5
D8	576	524	-51	59	73	14	634	597	-37
D9	502	482	-20	72	75	3	574	557	-17
D10	512	513	1	82	81	-1	595	595	0

Source : CNAF pour le HCFEA, avril 2014. Données 2012.

ANNEXE 5 : GENESE DES SCHEMAS DEPARTEMENTAUX DES SERVICES AUX FAMILLES

La question de la coordination territoriale de la politique d'accueil du jeune enfant est posée depuis de nombreuses années, en raison de la très grande disparité territoriale et de l'existence d'interlocuteurs multiples (département, commune, CAF, Etat, rectorat).

Plusieurs outils ont ainsi été mis en place par la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Cette loi prévoit tout d'abord que chaque commune peut adopter un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de 6 ans (article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles).

Encadré 25 : Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de 6 ans

Article L. 214-2 du Code de l'action sociale des familles Il peut être établi, dans toutes les communes, un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans. Ce schéma, élaboré en concertation avec les associations et organismes concernés sur les orientations générales, adopté par le conseil municipal : 1° Fait l'inventaire des équipements, services et modes d'accueil de toute nature existant pour l'accueil des enfants de moins de six ans, y compris les places d'école maternelle ; 2° Recense l'état et la nature des besoins en ce domaine pour sa durée d'application ; 3° Précise les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services pour la petite enfance qui apparaissent nécessaires, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées par la commune. Les modalités de fonctionnement des équipements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources.

En vertu de la même loi, les départements ont l'obligation d'établir, pour une période maximum de cinq ans, des schémas d'organisation sociale et médico-sociale, dont un volet est consacré à la politique de protection de l'enfance. Élaboré par le Président du Conseil départemental, le schéma est voté par l'assemblée départementale. Ces dispositions sont reprises à l'article L.312-4 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF).

Encadré 26 : Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale

« Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale: Apprécient la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population ; Dressent le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante ; Déterminent les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale et, notamment, ceux nécessitant des interventions sous forme de création, transformation ou suppression d'établissements et services ... ; Précisent le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services ... ; Définissent les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre des schémas. »

La loi du 2 janvier 2002 comporte également des dispositions relatives au pilotage des établissements et services (autorisations, évaluations, contrôles,...) : l'évaluation de la qualité est particulièrement mise en exergue, à travers des obligations d'évaluation interne (tous les cinq ans) et externe (tous les sept ans). Elle affirme enfin la place des usagers et de leurs familles, en mettant l'accent sur des outils visant à concrétiser leurs droits (livret d'accueil, règlement de fonctionnement, contrat de séjour, conseil de la vie sociale,...).

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a enfin créé « les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants ».

Encadré 27 : Les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants

« Art. L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles. - Il est créé une commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département.

« Présidée par le président du conseil général, cette commission comprend notamment des représentants des collectivités territoriales, des services de l'Etat, des caisses d'allocations familiales, d'associations, de gestionnaires et de professionnels concernés par les modes d'accueil des jeunes enfants, ainsi que des représentants d'usagers de ces modes d'accueil. Sa composition, ses compétences et ses modalités de fonctionnement sont déterminées par voie réglementaire. » (...) »

La commission propose, dans le cadre des orientations nationales et locales, des mesures qui permettent de favoriser notamment :

- la cohésion des politiques et des actions en faveur de l'accueil des jeunes enfants dans le département
- le développement des modes d'accueil et leur adaptation aux besoins et contraintes des parents, en prenant en compte l'intérêt de l'enfant.
- l'information et l'orientation des familles.
- l'égalité d'accès aux modes d'accueil pour tous les enfants, notamment ceux atteints d'un handicap ou d'une maladie chronique et ceux dont les familles rencontrent des difficultés.
- la qualité des différents modes d'accueil, ainsi que leur complémentarité et leur articulation.

On peut certes constater une très grande hétérogénéité de l'application de cet article, en raison d'une implication différenciée des départements. Mais les différents objectifs qui façonnent aujourd'hui la politique d'accueil du jeune enfant sont déjà inscrits dans cet article : « égalité d'accès aux modes d'accueil pour tous les enfants » et « *qualité, complémentarité et articulation des différents modes d'accueil* ».

Le Gouvernement issu des élections de 2012 a souhaité très vite lancer une initiative, avec la mobilisation « Au tour des parents » présentée le 12 novembre 2012, organisant une concertation sur les missions de service public en matière de Petite enfance et de Parentalité.

Cette initiative a reposé sur des ateliers citoyens sur le plan local et la consultation des acteurs de la petite enfance et de la parentalité aux plans national et régional.

La piste de schémas régionaux, sur le modèle de ceux existant en matière de santé, ou en tout cas contraignants semble avoir été un temps étudiée. Elle aurait nécessité la mise en place d'agences régionales de la famille, comme l'avait d'ailleurs suggéré le Centre d'analyse stratégique²⁹⁷, entraînant des bouleversements administratifs conséquents. La maille régionale est également apparue trop lointaine. Le département a ainsi été confirmé comme échelon territorial en matière sociale, un peu plus de dix ans après la loi du 2 janvier 2002.

Le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) a arrêté le 17 juillet 2013, les grands axes de la réforme de la gouvernance de la petite enfance et de la parentalité en créant « les schémas départementaux des services aux familles ».

Trois principaux objectifs ont alors été fixés :

- lutter contre les inégalités d'accès aux modes d'accueil entre les familles (une attention est portée aux enfants porteurs de handicap et aux familles pauvres) et les importantes disparités infra-départementales (ciblage sur des territoires prioritaires) ;
- développer les dispositifs de soutien à la parentalité et lutter contre les inégalités d'accès territoriales et sociales à ces services ;
- réformer la gouvernance de la petite enfance et de la parentalité qui mobilisent le plus souvent les mêmes acteurs et les mêmes élus en créant des commissions départementales des services aux familles afin d'assurer une meilleure coordination entre les collectivités locales et les institutions concernées.

L'Etat a informé ainsi les acteurs, dans sa circulaire du 9 avril 2014 relative aux évolutions de la politique départementale de soutien à la parentalité²⁹⁸, des évolutions souhaitées en matière de pilotage local du soutien à la parentalité : le regroupement des instances de gouvernance petite enfance (Cdaje) et de soutien à la parentalité (Cdsp) au sein d'une instance unique de pilotage intitulée, commission départementale des services aux familles (Cdsf).

La circulaire précisait que cette nouvelle organisation requérait des évolutions de nature législative qui ne sont finalement pas intervenues. Elle informait également que dans l'attente de la mise en place des Cdsf, les objectifs de coordination des actions, des partenaires et des financements ainsi que la poursuite de la mise en place des comités départementaux de soutien à la parentalité, tels qu'affirmés par la circulaire interministérielle du 7 février 2012, demeuraient d'actualité.

Trois grandes nouveautés méritent d'être notées par rapport aux commissions départementales de la loi de 2002 :

- l'approche conjointe « petite enfance » et « parentalité » ;
- l'intervention de l'Etat, au niveau des préfets ;
- la participation des rectorats d'académie, pour inclure l'Education nationale dans les partenaires.

²⁹⁷ Note du 10 janvier 2012.

²⁹⁸ Circulaire DGCS/SD2C/107 du 9 avril 2014

La démarche de ces schémas d'abord appelés « schémas territoriaux » a été en elle-même innovante, en débutant en février 2014 par une phase expérimentale²⁹⁹ concernant 17 départements et en évitant de modifier d'abord la loi ou le décret. Ces 17 départements³⁰⁰ regroupaient à la fois des territoires où le taux global était satisfaisant, voire très satisfaisant (supérieur voire nettement supérieur à la moyenne nationale de 55 places pour 100 enfants de moins de 3 ans), et des territoires où le taux était faible (Réunion, Seine Saint Denis).

Les objectifs affichés étaient sans équivoque : « les nouveaux schémas territoriaux des services aux familles permettront aux acteurs de se fixer des objectifs partagés et cohérents en matière de développement des services aux familles. Exemples de services concernés par les schémas territoriaux des services aux familles : • places en crèche • installation de maisons d'assistantes maternelles • préscolarisation des 2-3 ans à l'école maternelle • services de médiation familiale • lieux d'information des parents • service d'accompagnement des parents au soutien scolaire de leurs enfants ».

Après cette phase de préfiguration, les ministres chargées des affaires sociales et de la famille ont envoyé aux préfets une circulaire indiquant qu'« *il serait souhaitable que les schémas soient réalisés dans les meilleurs délais, si possible avant la fin de l'année 2015.* »³⁰¹

Le guide « Outil d'aide à l'élaboration d'un schéma départemental des services aux familles » mis à disposition des différents acteurs a décrit la méthode de manière très claire : le schéma s'écrit sous l'autorité du préfet, avec l'appui et le soutien de la CAF, sur la base d'un diagnostic territorial partagé, permettant d'analyser les zones denses et sous denses. Les signataires du schéma doivent prendre en compte les différents documents, schémas et démarches locales existants, notamment plans communaux de développement, schéma départemental enfance et famille/petite enfance, contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Le calendrier faisait l'objet d'un volontarisme optimiste, puisqu'au printemps 2016, 68 départements en plus des 16 départements ayant signé leur schéma expérimentateur s'étaient engagés dans la démarche. A la fin de l'année 2016, entre 20 et 30 départements n'avaient pas encore signé leur schéma³⁰². Aucune accélération notable n'a été constatée : le directeur général de la cohésion sociale a indiqué à la mission que 85 départements avaient signé ou étaient en instance de signature³⁰³. Il reste donc une petite vingtaine de départements ne s'étant pas engagés dans cette démarche.

²⁹⁹ http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/070214_DP_Lancement_des_schemas_territoriaux.pdf

³⁰⁰³⁰⁰ En fait, seuls 16 départements seront finalement préfigureurs.

³⁰¹ CIRCULAIRE N° DGCS/SD2C/2015/8 du 22 janvier 2015 relative à la mise en œuvre de schémas départementaux des services aux familles

³⁰² Au 10 novembre 2016, la CNAF indiquait 68 signatures de SDSF.

³⁰³ Entretien du 21 février 2017.

Encadré 28 : Etude de la DGCS du printemps 2016

68 départements étaient en juin 2016 engagés dans la démarche en plus des 16 départements préfigureurs ;

- 55 avaient mis en place un comité de pilotage du schéma dont 53 étaient présidés par l'État et 17 disposaient d'une présidence partagée de l'État avec un ou plusieurs partenaires ;
- le diagnostic territorial était finalisé dans 31 des départements ayant répondu à l'enquête ;
- les orientations stratégiques du schéma étaient validées dans 28 départements ;
- la signature des schémas était programmée tout au long de l'année 2016 ;
- la branche famille, les DDCS et les Conseils départementaux étaient systématiquement associés au comité de pilotage ; les communes, UDAF et réseaux associatifs étaient très fréquemment associés au comité de pilotage mais dans des conditions qui n'apparaissaient pas toujours satisfaisantes ; d'autres acteurs n'étaient pas encore assez associés : les autres services de l'État, les associations de professionnels ;
- participaient à l'élaboration du projet de schéma, comme rédacteurs principaux : CAF/CMSA + CD, voire DDCS et comme contributeurs occasionnels les autres membres des comités de pilotage ; n'y participaient pas assez fréquemment les correspondants dans les domaines de la lutte contre l'illettrisme ou des droits des femmes, Pôle emploi, le réseau consulaire.

Les signatures peuvent avoir été apposées de manière décalée : la mission a ainsi pu constater que le SDSF en Côte d'Or était signé par la CAF et l'Etat depuis décembre 2016, mais pas encore par le conseil départemental, pour des raisons d'agenda et non d'opposition « politique ».

ANNEXE 6 : EVOLUTIONS DES COUTS D'INVESTISSEMENT ET DES FINANCEMENTS ASSOCIES

1 LE COUT D'INVESTISSEMENT POUR LA CREATION D'UNE PLACE NOUVELLE A AUGMENTE DE 29 % DEPUIS 2000 ET A BAISSÉ DE 12 % ENTRE 2012 ET 2016.

Selon les données de la CNAF³⁰⁴), le coût par place nouvelle créée dans un EAJE³⁰⁴ est de 25 492 € en 2016 ; il a augmenté de + 29 % depuis 2000. Cette hausse en longue période correspond en réalité à la succession d'une période d'augmentation des coûts entre 2000 et 2012, suivie par une baisse de - 12 % depuis 2012.

Si l'on tient également compte des travaux d'aménagement et de transposition (donc tous types de travaux confondus), le coût par place nouvelle est plus élevé (33k€). Ce résultat contre-intuitif s'explique probablement par le plus faible nombre de place « nouvelle » dans ces projets (dénominateur inférieur). En effet, les projets de travaux d'aménagement et de transposition de structure, sans être plus chers (le coût moyen par projet était en 2015 de l'ordre de 456 k€, contre 542 k€ pour les seuls projets de création), concernent un plus faible nombre de places nouvelles (11 places nouvelles en moyenne par projet, contre 19 dans un projet de création), ce qui explique leur coût par place plus élevé (57 614 € contre 23 672 € pour un projet de création). Il conviendrait en réalité de pouvoir examiner le nombre total de places (existantes et nouvelles) concernées par les travaux. Le coût des travaux d'aménagement et de transposition par place nouvelle est stable depuis 2000, voire en diminution.

2 LE RECU DES FINANCEMENTS MUNICIPAUX (-10 POINTS, DE 29 % A 18 % DU COUT PAR PLACE) ENTRE 2012 ET 2016, QUI TIENT AU RECU DU NOMBRE DE PROJETS PORTES PAR LE NIVEAU COMMUNAL, A ETE COMPENSE PAR UNE HAUSSE DES FINANCEMENTS DES CAF DANS LES MEMES PROPORTIONS (+10 POINTS, DE 34 % A 43 % DU COUT).

La part de financement assumée par des financeurs publics a diminué depuis 2000 (de 92 % à 66 %), en lien avec l'augmentation du nombre de projets portés par des gestionnaires privés (les entreprises privées n'étaient à l'origine d'aucun projet en 2000, 48 % en 2012 et 70 % en 2016).

La part assumée par la CNAF dans le coût total des projets a progressé (de 34% à 43% entre 2012 et 2016). Elle est surtout liée à la hausse des montants alloués au titre du plan

³⁰⁴En ne prenant que les projets de créations de places, pour les crèches collectives, parentales, familiales, les multi accueil et les micro crèches à l'exclusion des relais d'assistantes maternelles, lieux d'accueil parents enfants, jardins d'enfants et haltes garderies

pluriannuel d'investissement pour la création de crèches (PPICC), les fonds territoriaux restant stables. Le montant moyen d'aide/place nouvelle allouée au titre du PPICC a augmenté de +16 % (soit + 1 400€/place ; portant le montant moyen de subvention par place à 10 262€) entre 2012 et 2016, sous l'effet des bonifications³⁰⁵ (les aides du PPICC sont composées d'un socle de base et de bonus, accordés uniquement pour les places³⁰⁶ nouvelles).

La part des financements municipaux dans les aides publiques a baissé de 10 points (de 29 % à 18 %) entre 2012 et 2016).

Cette évolution s'explique par la baisse du nombre de projets émanant des municipalités (les communes portaient 54 % des projets aidés à l'investissement par la CNAF en 2000, 24 % en 2012 et 7 % en 2016). En effet, sur les seuls projets dont les gestionnaires sont des communes, le montant moyen de la subvention accordée par la commune a très fortement augmenté (29 768€ en 2016, multiplié par 3 depuis 2000, + 33 % depuis 2012), **en lien avec la hausse des coûts des projets** municipaux (dont le coût par place a augmenté de + 21 % depuis 2012).

³⁰⁵ Un socle de base de 9 400 € et trois bonus (cumulables) : - un bonus de 1 600 € par place pour les projets implantés dans des communes dont le taux de couverture est inférieur à la moyenne départementale ; - un bonus de 400 € pour les intercommunalités qui est doublé pour celles dotées de la compétence petite enfance, soit de 800 € ; - un bonus pouvant atteindre 5 200 € et qui est d'autant plus élevé que le potentiel financier de la commune est faible.

³⁰⁶ 74,3 % des places nouvelles dont la création a été décidée depuis 2013 et accompagnée par les financements de la CAF se sont implantées sur une zone géographique leur permettant d'obtenir au moins un bonus. En moyenne, le bonus obtenu représente un financement supplémentaire de 1 603 € par place. Le bonus ayant été le plus attribué depuis 2013 est le bonus « rattrapage des besoins non couverts » (51,4 % des places nouvelles concernées). A l'inverse, le bonus « Intercommunalité » n'a été attribué qu'à 14,7 % des places nouvelles.

Tableau 38 : Évolution des coûts et des subventions d'investissement par place créée 2000-2016 (en €)

Hors haltes garderie, RAM ³⁰⁷ LAEP ³⁰⁸ et jardins d'enfant	2000	2005	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012-2016	Évolution 2000- 2016
Coûts par place nouvelle	19 742	30 588	28 830	24 896	21 373	23 972	25 482	- 12 %	+ 29 %
PIPPC	6 671	9 171	8 861	8 185	8 590	9 852	10 262	+ 16 %	+ 54 %
CAF fond locaux	1 865	1 944	914	616	644	822	732	- 20 %	- 61 %
Subvention d'investissement CEJ	623	-	-	-	-	-	-	-	-
Municipalités	6 706	11 843	8 464	5 184	3 055	4 491	4 491	- 47 %	- 33 %
Département	1 581	2 362	1 614	1 542	1 030	873	792	- 51 %	- 50 %
État	743	1 766	1 099	765	664	750	633	- 42 %	- 15 %
Entreprise ou organisme public	-	636	280	586	274	327	443	+ 58 %	-
Entreprise réservataire	-	958	2 654	3 949	2 870	2 735	3 968	+ 50 %	-
Autres	1 553	1 908	4 945	4 070	4 246	4 122	4 162	- 16 %	+ 168 %
Aide totale moyenne par place	18 189	27 086	20 952	16 291	13 982	16 788	16 909	- 19 %	- 7 %
Taux de subventionnement public	92 %	89 %	73 %	65 %	65 %	70 %	66 %	-	-
<i>dont Total CAF</i>	<i>43 %</i>	<i>36 %</i>	<i>34 %</i>	<i>35 %</i>	<i>43 %</i>	<i>45 %</i>	<i>43 %</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>dont communes</i>	<i>34 %</i>	<i>39 %</i>	<i>29 %</i>	<i>21 %</i>	<i>14 %</i>	<i>19 %</i>	<i>18 %</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>dont PPICC</i>	<i>34 %</i>	<i>30 %</i>	<i>31 %</i>	<i>33 %</i>	<i>40 %</i>	<i>41 %</i>	<i>40 %</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>dont CAF fonds territoriaux</i>	<i>9 %</i>	<i>6 %</i>	<i>3 %</i>	<i>2 %</i>	<i>3 %</i>	<i>3 %</i>	<i>3 %</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

Source : Mission d'après données CNAF. Sur crèches parentales, familiales, collectives, micro crèches, multi accueil. Hors LAEP, RAM, Haltes garderies, jardins d'enfants.

³⁰⁷ Relais d'assistantes maternelles.

³⁰⁸ Lieux d'accueil parents enfants.

Tableau 39 : Évolution des coûts d'investissement par place – tous types de projets (en €)

Année	Coût par place nouvelle (en €)
2000	37 865,00
2005	33 149,58
2014	33 267,84
2015	33 550,69

Source : Mission d'après données CNAF. Tous types de projets : création, aménagements, transpositions. Crèches collectives, parentales, familiales, microcrèches et multiaccueil.

Tableau 40 : Répartition des projets de création de places aidés à l'investissement par la CNAF

Identité des porteurs de projets	2000	2012	2016
Communes	54 %	24 %	7 %
Associations	42 %	25 %	19 %
CAF	1 %	0 %	0 %
Entreprises privées	0 %	48 %	70 %
Autres (organismes public, départements)	3 %	4 %	4 %

Source : Mission d'après données CNAF. Sur crèches parentales, familiales, collectives, micro crèches, multi accueil. Hors LAEP, RAM, Haltes garderies, jardins d'enfants.

Tableau 41 : Coût moyen par place créée dans les EAJE (en €)

Année de référence	EAJE géré par une commune	EAJE géré par une entreprise privée	EAJE géré par une association
2000	20 590,97	-	-
2005	33 385,62	15 703,77	22 520,99
2010	36 640,11	21 419,03	26 058,95
2012	39 513,87	21 082,79	27 487,75
2013	39 619,77	17 799,85	22 874,60
2016	47 908,40	20 409,88	25 032,45

Source : Mission d'après données CNAF. Sur crèches parentales, familiales, collectives, micro crèches, multi accueil. Hors LAEP, RAM, Haltes garderies, jardins d'enfants.

Tableau 42 : Bonus attribués par la CNAF en fonction de critères territoriaux

Nombre de places nouvelles bénéficiant des différents bonus

Bonus	Montant du bonus par place	Nombre de places nouvelles financées depuis 2013	% de places bonifiées parmi les places nouvelles financées au titre du Ppicc depuis 2013
Rattrapage des besoins non couverts	1 600 €	13 203	51,4%
Intercommunalité	400 ou 800 €	3 767	14,7%
Dont EPCI	800 €	1 741	6,8%
Dont autre intercommunalité	400 €	2 026	7,9%
Potentiel financier	Entre 1 000 et 5 200 €	10 720	41,7%
Dont tranche 1	5 200 €	1 011	3,9%
Dont tranche 2	4 000 €	248	1,0%
Dont tranche 3	3 000 €	647	2,5%
Dont tranche 4	2 000 €	838	3,3%
Dont tranche 5	1 000 €	7 976	31,1%

Source : CNAF.

Tableau 43 : Évolution des coûts et des financements par place créée en fonction du type de gestionnaire 2012/2016 (en €)

2012	Coût total moyen d'un projet	Coût moyen par place	Financeme nt CEJ/place	Financemen t de la commune/p lace	Financeme nt CAF/place	Financement PPICC/place	Financement du département/ place	Financement de l'État/place
Association	702 092	27 488	0	7 556	1 200	8 540	1 501	1 110
Autre	803 188	28 714	0	7 912	0	9 698	1 268	3 250
Commune	1 586 044	39 514	0	22 227	1 164	8 896	2 232	1 152
Département	616 714	35 606	0	7 126	3 300	8 300	16 880	0
Entreprise privée	532 697	21 083	0	1 678	520	8 336	246	149
Entreprise/Organisme public	569 419	25 825	0	7 347	2 549	8 664	470	0
Structure intercommunale	598 553	35 819	0	9 384	1 001	10 351	3 906	3 179
Moyenne tous types de gestionnaires	789 680	28 830	-	8 464	914	8 861	1 614	1 099
2016	Coût total moyen d'un projet	Coût moyen par place	Financeme nt CEJ/place	Financemen t de la commune/p lace	Financeme nt CAF/place	Financement PPICC/place	Financement du département/ place	Financement de l'Etat/place
Association	671 341	25 032	0	3 748	981	10 932	911	663
Autre	514 262	32 543	0	1 542	357	9 823	3 379	3 355
Commune	2 029 643	47 908	0	29 768	1 539	11 469	1 338	2 316
Entreprise privée	356 289	20 410	0	485	473	9 816	385	0
Entreprise/Organisme public	1 041 185	51 373	0	-	-	11 900	0	0
Structure intercommunale	870 158	47 862	0	22 661	1 989	11 724	2 468	3 510
Moyenne tous types de gestionnaires	558 308	25 482	0	4 491	732	10 262	792	633

Source : Mission d'après données CNAF. Projets de création de place uniquement. Tous types d'EAJE à l'exclusion des RAM, LAEP, Haltes garderies, jardins d'enfants.

3 AFIN D'INCITER A LA MAITRISE DES COUTS D'INVESTISSEMENT, ET D'EVITER LES DISPARITES DE FINANCEMENTS ENTRE PROJETS, LES AIDES A L'INVESTISSEMENT DE LA CNAF POURRAIENT ETRE PLAFONNEES A 80 % DES DEPENSES SUBVENTIONNABLES, DANS LA LIMITE DE 25 000€ PAR PLACE.

Afin d'éviter une hausse des coûts d'investissement par place qui est, à l'heure actuelle, répercutée sur les financements publics, le plafond des subventions d'investissement de la CNAF (PPICC, fonds territoriaux, dotation d'action sociale) devrait évoluer pour prendre en compte l'ensemble des leviers financiers mobilisables par les CAF (au-delà des seuls « plans crèches ») et dans la limite d'un plafond de coût par place, qui pourrait être fixé à 25 000 € /place, qui correspond à la moyenne observée tous types de porteurs de projets confondus en 2016.

A l'heure actuelle, les aides à l'investissement pour la création de places de la CNAF sont plafonnées à 80 % des dépenses subventionnables par place, sans limite de montant. L'aide du PPICC étant toutefois calibrée en un socle de base (relevé de +2 000€ à 9 400€ par place en 2015, maintenu en 2016 à ce niveau dans les départements signataires d'un schéma départemental de services aux familles ainsi que pour les territoires en zone prioritaire 1 ou pour les projets inscrits dans les quartiers politiques de la ville) auxquelles peuvent s'ajouter des bonifications, le montant total de la subvention au titre du PPICC est dans les faits limité à 17 000€³⁰⁹.

Toutefois, d'autres financements CAF (via les fonds territoriaux ou la dotation d'action sociale) peuvent compléter l'aide du PPICC, et ne sont, eux, pas limités en montant. Ainsi, en 2016, pour 8 projets, les autres financements CAF permettent de doubler (et jusqu'à multiplier par quatre) l'aide reçue au PPICC, et d'atteindre effectivement 80 % de financement par la CAF de la création d'une place nouvelle, dont le coût atteint 61 000€ la place (*cf tableau 5 infra*).

En fixant un plafond de dépense subventionnable par place pour l'ensemble des financements CAF, la réforme n'obérerait pas la capacité d'intervention de la CAF telle qu'elle est actuellement déployée sur la majorité des projets³¹⁰, mais limiterait les écarts de financements entre projets, éviterait que des projets très coûteux conduisent automatiquement à des volumes d'aide plus importants et, en incitant à une meilleure maîtrise des coûts d'investissement, permettrait une utilisation plus avisée des concours publics, tous financeurs confondus (collectivités territoriales, État au travers de la DETR³¹¹).

Le fait que certains projets (notamment portés par les collectivités territoriales) bénéficient d'une mise à disposition gratuite de foncier n'aurait pas de conséquence sur l'équité de traitement entre projets. En effet, la notion de « dépenses subventionnables » au sens du PPICC se limite aux dépenses amortissables, ce qui exclut notamment les coûts d'acquisition du foncier³¹² (ainsi que les frais d'architecte et de maîtrise d'œuvre)³¹³. Dans l'hypothèse où la

³⁰⁹ En moyenne, pour les projets de création (hors RAM, halte garderie, et LAEP), le montant moyen de PPICC attribué était de 10 262€ en 2016, la structure la plus subventionnée ayant reçu 16 200 €.

³¹⁰ En prenant comme plafond 25 000€ par place, les financements CAF pourraient atteindre jusqu'à 20 000€, soit plus que la moyenne des aides PPICC et CAF accordées sur 2016 (11 000€).

³¹¹ Dotation d'équipement des territoires ruraux.

³¹² <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4590-PGP.html>

³¹³ En tout état de cause, une étude de la CNAF conclut à ce que les dépenses liées au foncier concernent 16,6 % des places aidées à l'investissement et ce poste représente en conséquence en moyenne 6,5% du coût d'un projet.

collectivité mettrait à disposition du porteur de projet des locaux, et que l'investissement se limiterait à des travaux de réaménagement, le montant du plafond de dépense proposé (25 000€ par place) serait vraisemblablement sur-calibré, mais, l'effort financier de la CAF étant calculé de façon à ce que l'ensemble des financements CAF n'excèdent pas 100% du coût total du projet³¹⁴, la valorisation de cet apport dans le plan de financement du projet devrait permettre de limiter le montant des subventions CAF.

Dans la mesure où le coût d'investissement par place est difficile à estimer dans le cadre de travaux d'aménagement ou de rénovation³¹⁵, il n'est pas proposé de décliner ce plafond au-delà des projets de création de structures.

Recommandation 16 du rapport : Plafonner le montant des dépenses d'investissement susceptibles d'être prises en charge par la CNAF pour la création de place en EAJE à 25 000€ par place.

³¹⁴ Le montant de la subvention PPICC est déterminé en application du socle de base et des éventuelles bonifications (par exemple 10 000€ par place, soit 220 000€ pour un projet de 22 places). Afin de contrôler que l'aide CNAF n'excède pas le coût total du projet, dans l'hypothèse où le total des recettes prévisionnelles (220 000€ de PPICC + 440 000€ d'autres recettes dans notre exemple) dépasse le coût total du projet (ici 643 000€, soit 17 000€ d'excédent), le montant de la subvention PPICC est diminué d'autant (est sera de 203 000€ dans cet exemple). Source : Lettre circulaire n° 2013-149 du 23 septembre 2013 sur le PPICC.

³¹⁵ Pour être éligible, les structures doivent justifier d'une augmentation d'au moins 10% du nombre de places.

Tableau 44 : Financements CAF et coût par place sur les 8 projets ayant été le plus fortement subventionnés en 2016 (en €)

Part des financements CAF / coût par place (en €)	Total du coût par place nouvelle	Nombre de places nouvelles financées	Montant subvention CAF/place	Montant aide PPICC/place	Type de gestionnaire de la structure	Nature de l'équipement	codif n	commune
86 %	43 637	60	27 000	10 400	Association	Crèche collective	97083PPICC97083088	Sainte Marie
82 %	46 957	60	25 500	13 000	Association	Multi-accueil	97083PPICC97083071	Saint André
57 %	61 352	60	23 000	12 000	Entreprise privée	Crèche collective	97083PPICC97083086	Saint Paul
64 %	52 550	40	21 500	12 000	Entreprise privée	Crèche collective	97083PPICC97083079	Le Port
65 %	46 300	60	19 600	10 400	Entreprise privée	Crèche collective	97083PPICC97083075	Saint Denis
50 %	58 325	80	18 163	11 000	Commune	Multi-accueil	6080PPICC6080030	Nice
64 %	38 786	40	14 200	10 800	Structure intercommunale	Multi-accueil	80080PPICC80080025	Airaines
80 %	33 288	24	13 230	13 400	Entreprise privée	Multi-accueil	97083PPICC97083073	Sainte Suzanne

Source : Mission d'après données CNAF. Projets de création de place uniquement. Tous types d'EAJE à l'exclusion des RAM, LAEP, Haltes garderies, jardins d'enfants.

Tableau 45 : Gains d'efficience si le coût d'investissement par place était plafonné à 25 482€ (en €, données)

type de gestionnaire	Economies potentielles en €	Equivalent en places des économies potentielles
Association	en moyenne en dessous du plafond	0.00
Autre	3 454 071,91	135,55
Commune	44 285 964,5	1737,93
Entreprise privée	en moyenne en dessous du plafond	0.00
Entreprise/Organisme public	1 342 641,42	52,69
Structure intercommunale	8 393 077,77	329,37
Total général	57 475 755,60	2 255,54

Source : Calculs mission. Données CNAF, 2015.

Tableau 46 : Ventilation du coût par place par type de dépense en 2015

Coût moyen par place en fonction de la nature des composantes

Composantes d'un projet	A) % de places concernées par la composante	B) coût moyen d'une composante par place en 2015	C=AxB) coût dans un projet moyen en 2015
Foncier	13,6%	16 359	2 229
Gros œuvre	62,2%	28 571	17 779
Aménagement intérieur	62,0%	15 653	9 702
Equipement	53,1%	2 979	1 580
Honoraires	46,2%	3 972	1 836
Autres	21,6%	3 698	799
Total	Sans objet	Sans objet	33 925

Source : CNAF.

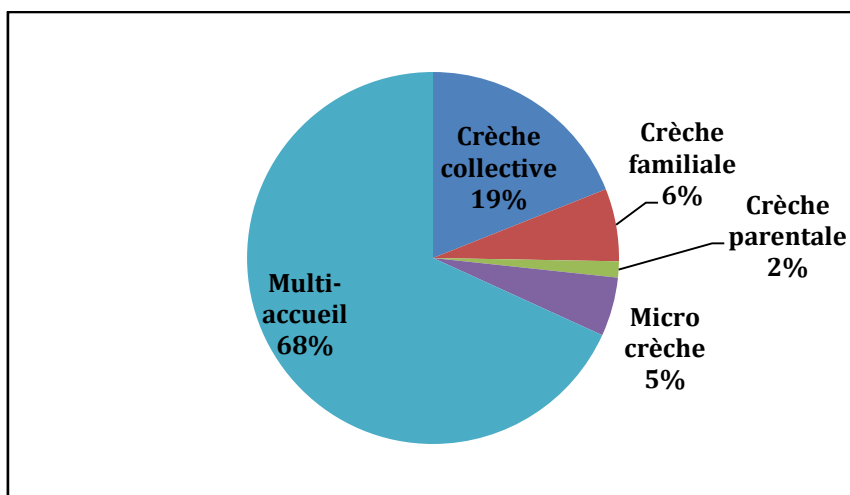
ANNEXE 7 : ÉTUDE DE COUTS DES ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE (EAJE³¹⁶)

1 CARTOGRAPHIE DES TYPES D'ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT ET DU STATUT JURIDIQUE DE LEURS GESTIONNAIRES EN 2015

1.1 En 2015, la majorité des EAJE sont des structures multi accueil (68 %) et des crèches collectives (19 %)

En 2015, 68 % des établissements d'accueil du jeune enfant sont des établissements multi accueil, 19 % sont des crèches collectives, 6 % sont des crèches familiales, 5 % des micro crèches (hors micro-crèche PAJE) et enfin, 2 % des crèches parentales.

Graphique 20 : Répartition des EAJE par type de structure en 2015



Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Sur la période 2012-2015, ce sont les micro crèches qui connaissent le développement le plus important (+ 49,3 %), suivies dans une bien moindre mesure les multi accueils (+ 12,3 %).

Les autres types de structures sont caractérisées par une légère diminution du nombre de structures, surtout marquée pour les crèches familiales (- 9,2 %) mais qui est plus limitée pour les crèches collectives et parentales (respectivement - 2 % et - 1,3 %).

³¹⁶ Seuls les EAJE en PSU sont concernés par cette étude des coûts de fonctionnement.

Tableau 47 : Répartition des EAJE par type de structure et son évolution sur la période 2012-2015

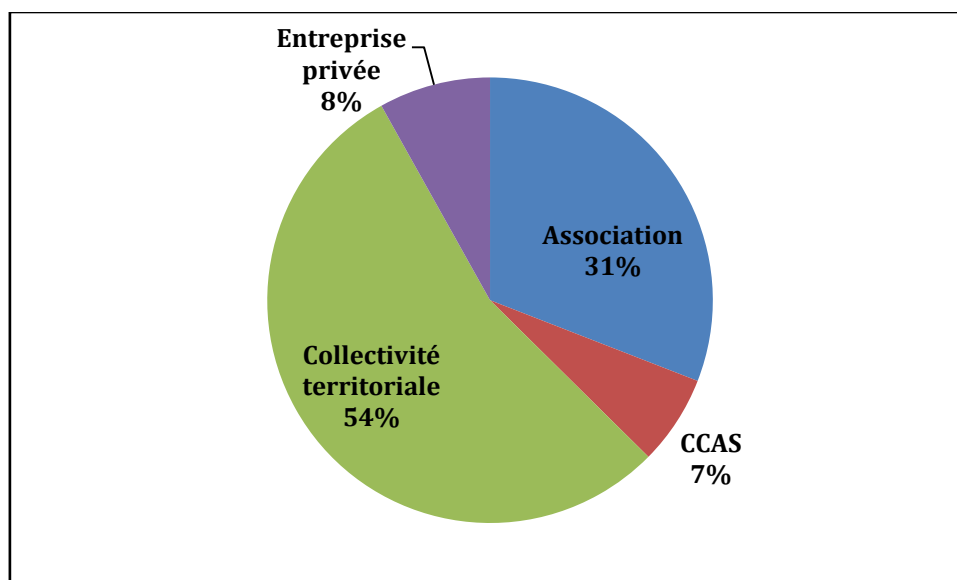
Type de structure	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM ³¹⁷ sur 2012-2015
Crèche collective	2 050	2 020	2 018	2 009	- 2,00 %	- 0,50 %
Crèche familiale	736	704	690	668	- 9,24 %	- 2,39 %
Crèche parentale	151	151	149	149	- 1,32 %	- 0,33 %
Micro crèche	363	428	488	542	+ 49,31 %	+ 10,54 %
Multi-accueil	6 428	6 731	7 012	7 220	+ 12,32 %	+ 2,95 %
Total	9 728	10 034	10 357	10 588	+ 8,84 %	+ 2,14 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

1.2 En 2015, 92 % des EAJE sont pilotés par des gestionnaires publics (61 %), ou associatifs (31 %)

En 2015, 61 % des EAJE sont pilotés par des gestionnaires publics (collectivités territoriales -54 %, centres communaux d'action sociale - 7 %), 31 % par des associations et 8 % par des entreprises privées.

Graphique 21 : Répartition du nombre d'EAJE au regard du statut juridique des quatre principaux types de gestionnaires en 2015



Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

³¹⁷ Le TCAM est le taux de croissance annuel moyen.

Sur la période 2012-2015, le nombre d'EAJE a augmenté de 8,8% selon un taux de croissance annuel moyen de 2,1 %. L'observation des quatre principaux types de gestionnaires³¹⁸ révèle que cette augmentation est essentiellement liée aux créations de nouvelles structures portées par les gestionnaires marchands (+ 50,9 %). Ainsi, si le nombre de structures gérées par les entreprises privées reste limité, la création d'EAJE privés a fortement augmenté sur la période 2012-2015, à un rythme dix fois plus rapide que celui de la création d'EAJE publics.

Le nombre de structures gérées par les collectivités territoriales a augmenté de façon beaucoup plus limitée (+ 4,2 %), tandis que les autres types de gestionnaires ont connu un solde négatif en termes de nombre de structures. C'est le cas pour des structures gérées par des associations (- 0,9 %) et surtout pour des établissements gérés par des CCAS (- 6,2 %).

Tableau 48 : Répartition du nombre d'EAJE au regard du statut juridique du gestionnaire sur la période 2012-2015

Statut juridique du gestionnaire	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Administration de l'État	0	2	11	21	-	-
Association	3 719	3 704	3 718	3 685	- 0,91 %	- 0,23 %
CAF ³¹⁹	85	81	71	63	- 25,88 %	- 7,21 %
CCAS ³²⁰	827	849	836	776	- 6,17 %	- 1,58 %
Collectivité territoriale	6 233	6 309	6 406	6 497	+ 4,24 %	+ 1,04 %
EPA ³²¹	18	27	50	69	+ 283,33 %	+ 39,92 %
Organisme mutualiste	4	6	23	42	+ 950,00 %	+ 80,01 %
Entreprise privée	641	758	853	967	+ 50,86 %	+ 10,83 %
Total	9 728	10 034	10 357	10 588	+ 8,84 %	+ 2,14 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

³¹⁸ Ces quatre types de gestionnaires (associations, CCAS, collectivités territoriales et entreprises privées) représentent 99 % des gestionnaires en 2015. Il s'agit des seuls types de gestionnaires qui seront retenus dans les analyses de cette annexe.

³¹⁹ Caisse d'allocation familiale.

³²⁰ Centre communal d'action sociale.

³²¹ Établissement public administratif.

2 LA HAUSSE DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT, DAVANTAGE LIÉE AU STATUT JURIDIQUE DU GESTIONNAIRE QU'AU TYPE DE STRUCTURE OU A SA TAILLE, TIENT ESSENTIELLEMENT À LA PROGRESSION DE LA MASSE SALARIALE

2.1 Le prix de revient par heure des EAJE a progressé de plus de 15% sur la période 2012-2015, du fait de l'augmentation des coûts de fonctionnement des structures

Le prix de revient réel par heure des EAJE, qui a augmenté de 15,2 % selon un taux de croissance annuel moyen de 3,6 % sur la période 2012-2015, s'avère variable selon le statut juridique de leur gestionnaire, les types de structure et leur taille.

Encadré 29 : Mode de calcul du prix de revient réel par heure réalisée au sein d'un EAJE

Dans la base de données extraite du système d'information d'action sociale (SIAS) fournie par la CNAF et comportant les données portant sur la période 2012-2015, le prix de revient réel par heure³²² a été calculé en divisant le montant total des charges (comptes 6) par le nombre d'actes réalisés (0-3 et 3-6 ans). Autrement dit, il a permis de rapporter le total des charges issu des comptes de résultats des établissements d'accueil du jeune enfant à un nombre d'actes, à savoir des heures d'accueil réelles. Ce calcul permet par ailleurs de calculer le montant de la prestation de service unique qui dépend de la comparaison entre le prix de revient par heure réalisée et le prix plafond fixé par la CNAF³²³. La méthode de calcul retenue par la mission permet ainsi de présenter un coût moyen en divisant EAJE par EAJE le montant total des dépenses et le nombre total d'heures réalisées, ce qui permet de comparer la performance entre plusieurs établissements. Cette méthode se distingue de celle de la CNAF qui divise quant à elle, pour calculer son prix de revient réel, la somme des dépenses des 12 000 EAJE et la somme des heures réalisées au sein de ces 12 000 EAJE.

Source : Mission à partir des données fournies par la CNAF.

Tableau 49 : Évolution du prix de revient réel moyen par heure réalisée au sein des EAJE sur la période 2012-2015

	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Prix de revient réel moyen par heure réalisée	9,73	9,90	10,36	11,21	+ 15,21 %	+ 3,60 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

³²² Il se distingue du prix de revient budgétaire d'une heure d'accueil qui est calculé en rapprochant le montant total des charges du nombre d'heures facturées aux familles.

³²³ CNAF, Circulaire n° 2014-009 du 26 mars 2014 relative aux modes de calcul de la prestation de service unique.

2.1.1 Les établissements multi accueil, qui sont les plus coûteux en 2015, sont aussi les types de structures qui connaissent la plus forte progression de leur prix de revient (+19,8 %) sur la période 2012-2015

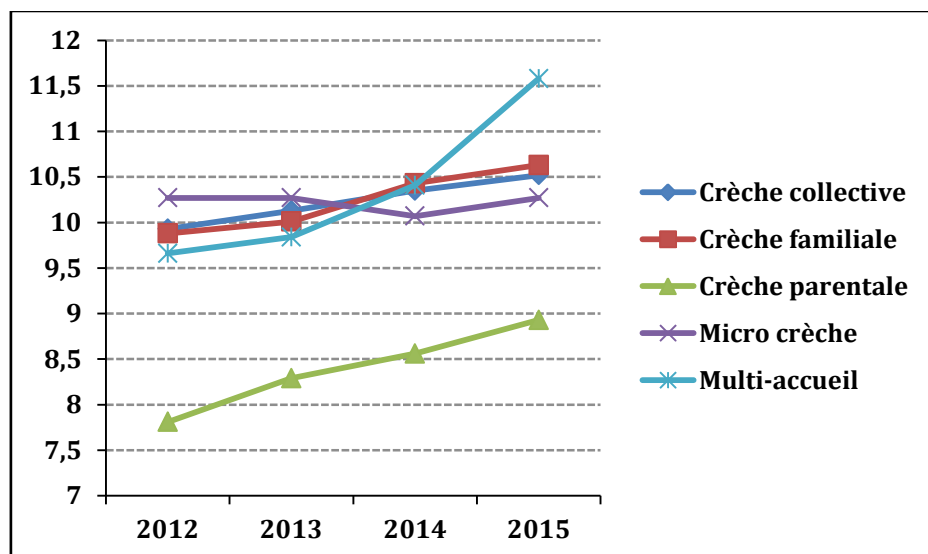
En 2015, le prix de revient par heure réalisée s'avère variable selon les types de structures. Entre les crèches parentales, qui s'avèrent être les moins coûteuses (8,93 €/heure) et les crèches multi accueil qui sont les plus onéreuses (11,58 €/heure), l'écart de coût constaté est de 29,7 %. Les micro crèches, les crèches collectives et les crèches familiales connaissent quant à elles un prix de revient relativement similaire, proche de 10,50 €/heure.

Tableau 50 : Prix de revient réel moyen par heure réalisée au sein des EAJE selon le type de structure sur la période 2012-2015 (en €)

Type de structures	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Crèche collective	9,93	10,13	10,35	10,52	+ 5,91 %	+ 1,45 %
Crèche familiale	9,88	10,01	10,43	10,63	+ 7,60 %	+ 1,85 %
Crèche parentale	7,81	8,29	8,56	8,93	+ 14,40 %	+ 3,42 %
Micro crèche	10,27	10,27	10,07	10,27	+ 0,02 %	+ 0,01 %
Multi-accueil	9,66	9,84	10,41	11,58	+ 19,85 %	+ 4,63 %
Moyenne	9,73	9,90	10,36	11,21	+ 15,21 %	+ 3,60 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Sur la période 2012-2015, l'augmentation du prix de revient, qui concerne tous les types de structure, s'avère variable en fonction du type de structure. Ce sont les établissements multi accueil, qui ont enregistré l'augmentation la plus forte de ce prix de revient (+ 19,8 %), surtout entre 2014 et 2015 (+ 11,2 %). Elles sont suivies par les crèches parentales (+ 14,4 %). En revanche, les crèches familiales ont vu leur prix de revient augmenter de façon plus limitée (+ 7,6 %), tout comme les crèches collectives (+ 5,9 %). Les micro crèches sont quant à elles les seuls types de structures à maintenir une quasi stabilité de leur prix de revient (+ 0,02 %).

Graphique 22 : Évolution du prix de revient réel moyen par heure réalisée au sein des EAJE selon le type de structure sur la période 2012-2015 (en €)

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

2.1.2 Les structures publiques ont connu une augmentation de leur prix de revient dix fois supérieure à celle des structures associatives ou privées sur la période 2012-2015

Toujours en 2015, le prix de revient par heure réalisée est également variable en fonction du statut juridique du gestionnaire de la structure. Entre les gestionnaires associatifs qui ont le prix de revient le moins élevé (9,43 €/heure) et les gestionnaires de type CCAS, qui ont le prix de revient le plus élevé (11,96 €), l'écart de coût constaté est de 27 %. En revanche, le prix de revient par heure réalisée est supérieur de 2,2 % pour les collectivités territoriales gestionnaires par rapport aux entreprises privées.

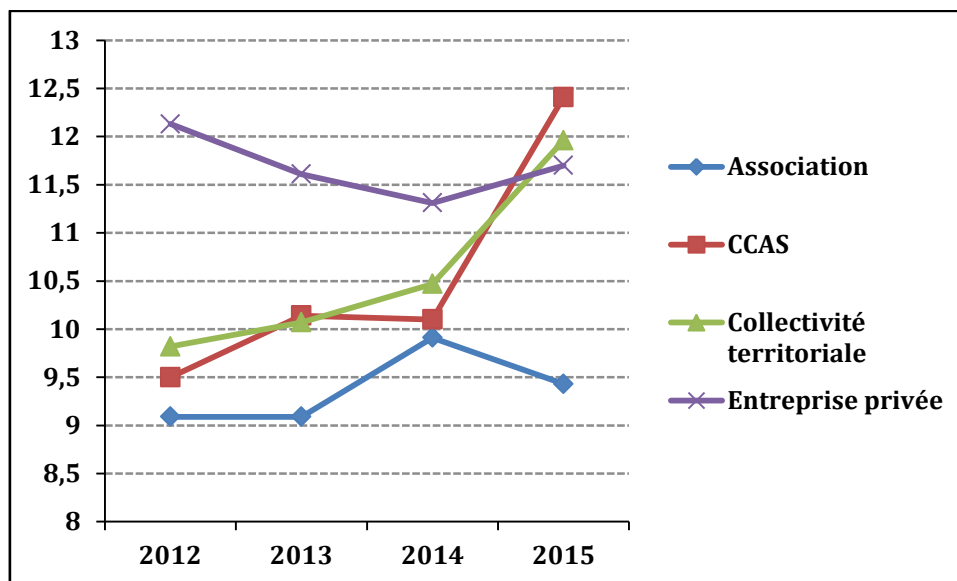
Tableau 51 : Prix de revient réel moyen par heure réalisée au sein des EAJE selon le statut juridique du gestionnaire sur la période 2012-2015 (en €)

Statut juridique du gestionnaire	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Association	9,09	9,09	9,91	9,43	+ 3,70 %	+ 0,91 %
CCAS	9,50	10,14	10,10	12,41	+ 30,69 %	+ 6,92 %
Collectivité territoriale	9,82	10,07	10,47	11,96	+ 21,81 %	+ 5,06 %
Entreprise privée	12,13	11,61	11,31	11,70	- 3,57 %	- 0,90 %
Moyenne	9,73	9,90	10,36	11,21	+ 15,21 %	+ 3,60 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Sur la période 2012-2015, ce sont les EAJE publics qui enregistrent la plus forte augmentation de leur prix de revient (+ 30,7 % s'ils sont gérés par des CCAS et + 21,8 % s'ils le sont par des collectivités territoriales), de sorte qu'en 2015 le coût horaire dans les EAJE gérés par une collectivité (11,96 €) a rejoint et même dépassé le coût horaire d'une structure privée (11,7 €). Les structures associatives connaissent quant à elles une augmentation de leur prix de revient beaucoup moins importante (+ 3,7 %) tandis que les structures marchandes voient leur prix de revient très légèrement diminuer (- 3,6 %).

Graphique 23 : Évolution du prix de revient réel moyen par heure réalisée des EAJE selon le statut juridique du gestionnaire de la structure sur la période 2012-2015 (en €)



Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

À titre de comparaison, le prix de revient par heure réalisée au sein des structures d'accueil du jeune enfant **(+15,3 % sur 2012-2015, soit +3,6%/an en moyenne)** a progressé **près de quatre fois plus vite que l'effet-prix programmé sur l'ONDAM médico-social³²⁴ (+3,9% entre 2012 et 2015, soit +0,95 % par an en moyenne)³²⁵**.

³²⁴ Actualisation de la dotation régionale limitative, dont le taux d'évolution retrace la progression de la masse salariale et l'effet de l'inflation.

³²⁵ Et près de deux fois plus vite que l'ONDAM médico-social pris dans sa globalité (effet prix et effet volume, +8,5% entre 2012 et 2015, soit +2,1% en moyenne par an).

Tableau 52 : Effet prix et effet volume : comparaison du rythme d'évolution des dépenses de la branche famille et des ONDAM sur la période 2012-2015

	2012	2013	2014	2015	2012-2015
EAJE branche famille					
Montants prévisionnels (en Mds€)	2,2 ³²⁶	2,4	2,9	2,9	+31,8 %
Évolution N-1	-	+5,9 %	+5,8 %	+4,0 %	-
Dépense de masse salariale totale (en Mds€)	3,9	4,1	4,3	4,5	+15,0 %
ONDAM total					
Montants prévisionnels (en Mds€)	171,7,	175,4	179,2	182,3	+6,7 %
Évolution N-1	+ 2,8 %	+ 2,7 %	+ 2,4 %	+ 2,1 %	-
ONDAM hospitalier					
Montants prévisionnels (en Mds€)	74,7	76,5	75,5	75,4	+0,9 %
Évolution N-1	+ 2,7	+2,6 %	+2,3 %	+2,0 %	-
ONDAM médico-social					
Montants prévisionnels (en Mds€)	16,5	17,1	17,6	17,9	+8,5 %
Évolution N-1	+ 4,2 %	+ 4,0 %	+ 3,0 %	+ 2,2 %	-

Source : Mission.

³²⁶ Coûts de fonctionnement de fonctionnement des EAJE supportés par la branche famille. (source : PQE Famille).

Tableau 53 : Effet prix : comparaison du rythme d'évolution des dépenses totales et des dépenses de masse salariale de la branche famille et des ONDAM sur la période 2012-2015

	2012	2013	2014	2015	2012-2015
Dépenses des EAJE					
<i>Coût total / heure en €</i>	9,7	9,9	10,4	11,2	+15,2 %
<i>Coût total masse salariale / heure en €</i>	7,7	7,8	8,1	8,9	+15,8 %
Évolution N-1	+1,6 %	+4,3 %	+9,3 %	+1,6 %	-
ONDAM médico-social					
Effet prix sur l'ONDAM medico-social - taux d'actualisation de la dotation régionale limitative (dont évolution de la masse salariale)	0,80 %	1,40 %	1,00 %	0,60 %	3,9 %
Effet prix sur les autres facteurs (hors masse salariale)	0,00 %	0,15 %	0,55 %	0,00 %	0,7 %
Dépenses IME : ITEP / ETA					
<i>Coût total / place</i>	42 079	41 123	44 852	42 617	+1,3 %
Évolution N-1	-	-2,3 %	+9,1 %	-5,0 %	-
FP (SMPT³²⁷ brut)					
FP État	+1,6 %	+0,5 %	+0,7 %	-	-
FP territoriale	+1,7 %	+1,1 %	+1,7 %	-	-
FP hospitalière	+1,9 %	+0,9 %	+1,2 %	-	-
<i>Secteur hospitalier</i>	+1,9 %	+0,9 %	+1,2 %	-	-
<i>Secteur médico- social</i>	+2,2 %	+1,2 %	+1,3 %	-	-

Source : Mission.

³²⁷ Salaire moyen par tête.

2.1.3 L'analyse du prix de revient selon le statut juridique du gestionnaire et le type de structure révèle des écarts importants et une évolution différenciée sur la période 2012-2015

En 2015, ce sont les crèches collectives de statut associatif qui présentent le prix de revient le plus bas pour ce type de structures (9,34 €) alors qu'il est de 10,23 € lorsque la structure est gérée par une entreprise privée et de 10,79 € lorsqu'elle est gérée par une structure publique.

Tableau 54 : Prix de revient réel moyen par heure réalisée au sein des EAJE selon le statut juridique du gestionnaire et le type de structure sur la période 2012-2015 (en €)

Statut juridique du gestionnaire	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Collectivités territoriales						
Crèche collective	10,22	10,34	10,60	10,79	+ 5,6 %	+ 1,4 %
Crèche familiale	10,09	10,16	10,52	10,82	+ 7,2 %	+ 1,8 %
Micro crèche	10,52	10,04	10,46	10,48	- 0,4 %	- 0,1 %
Multi accueil	9,56	9,94	10,42	12,69	+ 32,7 %	+ 7,3 %
Entreprise privée						
Crèche collective	11,16	11,03	10,69	10,23	- 8,3 %	- 2,2 %
Crèche familiale	9,47	10,13	8,94	8,77	- 7,4 %	- 1,9 %
Micro crèche	11,21	10,45	9,85	9,53	-15,0 %	-4,0 %
Multi accueil	12,33	11,77	11,47	11,97	-2,9 %	-0,7 %
Associatif						
Crèche collective	8,87	9,21	9,34	9,34	+ 5,3 %	+ 1,3 %
Crèche familiale	9,19	9,53	10,89	10,25	+ 11,5 %	+ 2,8 %
Micro crèche	9,78	9,65	9,68	9,84	+ 0,6 %	+ 0,2 %
Multi accueil	9,16	9,06	10,10	9,41	+ 2,7 %	+ 0,7 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.:

2.1.4 Les structures comprises entre 11 et 24 places connaissent une augmentation de leur prix de revient plus de trois fois supérieure à celle des structures plus petites ou plus grandes sur la même période

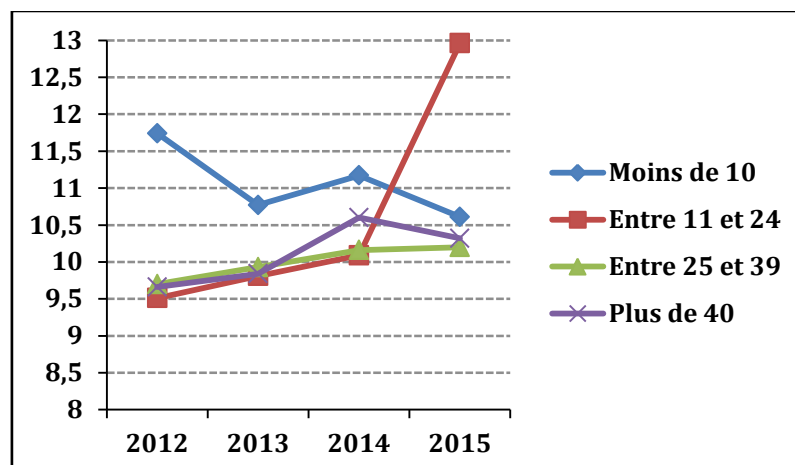
Le prix de revient par heure réalisée s'avère variable en fonction du nombre de places de la structure. Ainsi, les structures de 11 à 24 places présentent en 2015 un prix de revient (près de 13 € / heure) supérieur de 22,3 % à celui des structures de moins de 10 places (10,6 €/heure). A ce stade, la mission n'a pas identifié de raisons particulières permettant d'expliquer ces écarts, qui sont peut être liés à des effets de seuils. Les structures comprises entre 25 et 39 places et les structures supérieures à 40 places connaissent des prix de revient plus proches (respectivement 10,20 et 10,32 €/heure).

L'augmentation du prix de revient des EAJE est également différente selon la taille de la structure. Toujours sur la période 2012-2015, ce sont les structures dont le nombre de place est compris entre 11 et 24 qui connaissent l'augmentation du prix de revient la plus importante (+ 36,3 %), tandis que les structures comprenant un nombre de places inférieur à 11 voient leur prix de revient augmenter trois fois moins rapidement (- 9,6 %). Pour les autres types de structure, l'effet taille influence moins la progression du prix de revient (+ 5,1 % pour les structures pour les structures de 25 à 39 places, + 6,8 % pour les structures supérieures à 40 places).

Tableau 55 : Prix de revient réel moyen par heure réalisée au sein d'un EAJE selon la taille de la structure en 2015 (en €)

Nombre de places des EAJE	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Moins de 10	11,74	10,77	11,17	10,61	-9,63 %	-2,50 %
Entre 11 et 24	9,51	9,81	10,09	12,96	+ 36,28 %	+ 8,05 %
Entre 25 et 39	9,70	9,93	10,16	10,20	+ 5,15 %	+ 1,26 %
Plus de 40	9,66	9,84	10,60	10,32	+ 6,83 %	+ 1,67 %
Moyenne	9,73	9,90	10,36	11,21	+ 15,21 %	+ 3,60 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Graphique 24 : Prix de revient réel moyen par heure réalisée au sein d'un EAJE selon la taille de la structure en 2015 (en €)

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Prix de revient réel moyen par heure réalisée au sein des EAJE selon le type de structure sur la période 2012-2015 (en €)

2.1.5 Dès 2016, une étude Ernst & Young et Eneis Conseil portant sur le prix de revient 2014 mettait en évidence sa forte variabilité en fonction du statut juridique de la structure, du type de structure, de sa taille et de sa localisation

Encadré 30 : Méthodologie de l'étude sur les coûts de fonctionnement des EAJE réalisée à la demande de la CNAF par Ernst & Young et Eneis Conseil

Remise en février 2016, l'étude réalisée à la demande de la CNAF par les prestataires Ernst & Young et Eneis Conseil présente une méthodologie robuste. Un échantillon de 300 EAJE ont été sélectionnés à partir d'une population mère de 600 structures sélectionnées selon les critères présentés ci-dessous.

Statut juridique	Type d'activité	Zone géographique	Taille
40 % associatif 10 % entreprises privées 50 % public	11 % de micro-crèches 66 % multi-accueil 10 % crèches collectives 2 % jardins d'enfants 11 % halte-garderie	68 % urbain 16 % rural 16 % métropole parisienne	12 % moins de 10 places 51 % de 11 à 30 places 37 % plus de 30 places

Des analyses statistiques destinées à expliquer les écarts de coûts ont été menées sur les 141 données exploitables à partir d'un agrégat de coûts comparable entre EAJE. Il a été réalisé suite à la décomposition des coûts par compte de charges et par heure réalisée. Il comprend les coûts de personnel, de la sous-traitance, des achats, les impôts et les taxes.

L'agrégat de coûts retenu est comparable entre les différents critères d'échantillon : statut juridique, type d'activité, taille et localisation. Il couvre 90 % des charges totales.

La moyenne de l'agrégat de coûts par heure réalisée est de 9,24 €, l'écart-type est de 3,05 €.

Cet agrégat de coûts a fait l'objet d'une régression linéaire sur une vingtaine de variables caractérisant les EAJE : activité, taille, zone géographique, absentéisme, cumul d'activité, flexibilité des contrats, nombre d'enfants par place, nombre d'heures d'ouverture hebdomadaire, externalisation, taux d'occupation, statut juridique...

Source : Mission, à partir de l'étude relative aux coûts de fonctionnement des EAJE (CNAF, février 2016).

Sur la seule année 2014, les analyses menées permettent de confirmer que le prix de revient varie significativement en fonction du statut juridique du gestionnaire, du type d'activité de la structure, de sa taille ou encore, critère n'ayant pas pu être évalué par la mission, de sa localisation.

Graphique 25 : Prix de revient moyen d'une heure d'EAJE en fonction de son statut juridique, du type de structure de sa taille et de sa localisation

Variable	Statut juridique		Type d'activité		Taille de la structure		Localisation	
Coût par heure réalisée	Associatif	9,25 €	Micro crèche	8,98 €	0 à 10	9,02 €	Rural	9,84 €
	Public	10,64 €	Multi accueil	10,02 €	11 à 20	10,29 €	Urbain	10,02 €
	Entreprise	11,54 €	Crèche collective	10,93 €	21 à 40	10,33 €	Métropole parisienne	11,28 €
					41 et +	10,52 €		

Source : Mission, à partir de l'étude relative aux coûts de fonctionnement des EAJE (CNAF, février 2016).

D'après cette étude, le prix de revient réel moyen d'une heure de crèche en 2014 est de 10,2 €, 75% de ce coût étant lié aux dépenses de personnel. Selon une précédente étude en date de l'année 2007³²⁸, ce prix de revient réel horaire moyen, qui était alors de 8,3€ aurait augmenté de 22,6% sur la période 2007-2014.

Ce coût moyen masque néanmoins des écarts entre les différents types de structures.

Selon les informations fournies par l'étude Ernst & Young et Eneis Conseil, les trois principales variables pouvant expliquer les écarts de coût sont :

- le statut juridique du gestionnaire, qui explique 11 % des variations de coût observées entre les EAJE, en lien notamment avec un coût horaire du personnel plus élevé dans le secteur public (9,28 €/heure) que dans le secteur privé (6,55 €/heure) ;
- le taux d'occupation réel qui explique quant à lui 6,4 % de ces variations (le taux d'occupation des EAJE du secteur public serait de 66 % en moyenne, contre 68 % pour l'ensemble du panel) ;
- enfin, le recours à une forme d'externalisation qui explique 6,1 % de ces mêmes variations (65 % des EAJE du secteur public y ont recours, contre 100% dans le secteur privé et 86 % dans le secteur associatif).

L'étude conclut néanmoins sur une absence de corrélation entre le prix de revient et les facteurs suivants : la fourniture de couches et/ou repas, l'amplitude horaire de la structure, la pratique de l'accueil en surnombre, le nombre d'enfants inscrits par place, l'année d'ouverture des locaux, le taux de facturation ou encore la taille de l'EAJE.

³²⁸ CNAF, *Le coût d'une heure de garde dans un établissement d'accueil du jeune enfant*, L'e-ssentiel, n° 61, mai 2007.

2.2 Sur la période 2012-2015, l'augmentation du prix de revient des EAJE est principalement tirée par les dépenses de masse salariale, surtout dans les structures publiques et associatives

2.2.1 Les dépenses de masse salariale, qui ont progressé au même rythme que le prix de revient sur la période 2012-2015, représentent environ 80 % des dépenses des EAJE

Encadré 31 : Méthodologie utilisée par la mission pour calculer le coût horaire moyen de la masse salariale des EAJE

La mission a calculé le coût horaire en divisant pour chaque EAJE le montant des dépenses de personnel (compte 64) par le nombre d'actes réalisés (en heures) pour l'accueil des 0-5 ans. Elle a ensuite réalisé les calculs présentés dans les tableaux de cette sous partie³²⁹.

Dans la base de données SIAS fournie par la CNAF, l'exploitation du compte 64 correspondant aux frais de personnel a nécessité plusieurs retraitements préalables destinés à éliminer les valeurs extrêmes.

Lorsque le coût moyen de masse salariale par heure réalisée de plusieurs EAJE était nul ou jugé objectivement trop élevé (supérieur à 100), les lignes correspondantes ont été supprimées : le tableau suivant détaille le nombre de lignes supprimées pour les exercices 2012 à 2015.

Retraitements des valeurs extrêmes du compte 64

	2012	2013	2014	2015
Nombre de lignes égales à 0 supprimées	83 (dont 68 pub ³³⁰)	90 (dont 80 pub.)	98 (dont 85 pub.)	45 (dont 35 pub.)
Nombre de lignes supérieures à 100 supprimées	3	2	2	3

Source : Mission.

Ces retraitements concernent 326 résultats sur 4 exercices budgétaires alors que le fichier comprend un total de 40 707 résultats sur la période 2012-2015. Les valeurs extrêmes qui ont été supprimées représentent donc 0,8% de la base de données initiale.

Source : Mission.

En 2015, le coût horaire moyen de la masse salariale des EAJE est de 8,84 €, soit près de 80 % du montant total de leurs dépenses. Cette proportion est relativement stable sur la période 2012-2015. Ce coût horaire moyen a suivi une progression similaire à celle du prix de revient (+ 15,3 % sur 2012-2015, 3,6 % par an).

³²⁹ Cf. encadré 2.

³³⁰ Il s'agit de structures publiques, c'est à dire des EAJE gérés par des collectivités territoriales ou des CCAS.

Tableau 56 : Évolution du coût horaire moyen de la masse salariale des EAJE sur la période 2012-2015

	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Coût horaire moyen de la masse salariale des EAJE	7,67	7,84	8,16	8,84	+ 15,26 %	+ 3,61 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Ce coût horaire de la masse salariale s'avère variable en fonction des types de structure. Les crèches familiales sont les structures les plus coûteuses en termes de personnel en 2015 (10 €/heure, soit 94 % des dépenses), suivies par les établissements multi accueil (8,9 €/heure, soit 77 % des dépenses), les crèches collectives (8,7 €/heure, 83 % des dépenses). Les micro crèches affichent quant à elles des dépenses de masse salariale plus modestes (7,8 €/heure, 76 % de la dépense), tout comme les crèches parentales (6,3 €/heure, 70 % de la dépense).

Les crèches familiales, les plus onéreuses en termes de dépenses de personnel, affichent un coût horaire de la masse salariale supérieur de près de 41 % à celui des crèches parentales, qui sont les moins coûteuses. Ces écarts s'expliquent probablement par les différences entre les modalités de fonctionnement des structures. Les crèches familiales consistent en l'accueil d'enfants par des assistants maternels à leur domicile, les coûts sont donc principalement le salaire des professionnels. Les crèches parentales quant à elles s'appuient sur la participation bénévole des parents à la garde, ce qui réduit d'autant les besoins en personnel salarié, et donc les coûts de masse salariale. Les micro crèches affichent quant à elles un coût horaire de la masse salariale inférieur de près de 15 % à celui des crèches multi accueil. Ce coût inférieur pourrait – sans que la mission ne puisse le démontrer à partir des données SIAS – refléter une composition différente de l'encadrement des enfants permise par des normes moins exigeantes que celles auxquelles sont soumis les autres EAJE.

Tableau 57 : Coût horaire moyen de la masse salariale des EAJE au regard du type de structure sur la période 2012-2015

Type de structures	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Crèche collective	8,05	8,30	8,56	8,73	+ 8,48 %	+ 2,06 %
Crèche familiale	9,14	9,43	9,81	10,01	+ 9,48 %	+ 2,29 %
Crèche parentale	5,54	5,92	6,08	6,28	+ 13,21 %	+ 3,15 %
Micro crèche	7,66	7,52	7,61	7,76	+ 1,22 %	+ 0,30 %
Multi-accueil	7,45	7,61	7,99	8,90	+ 19,50 %	+ 4,55 %
Moyenne	7,67	7,84	8,16	8,84	+ 15,26 %	+ 3,61 %

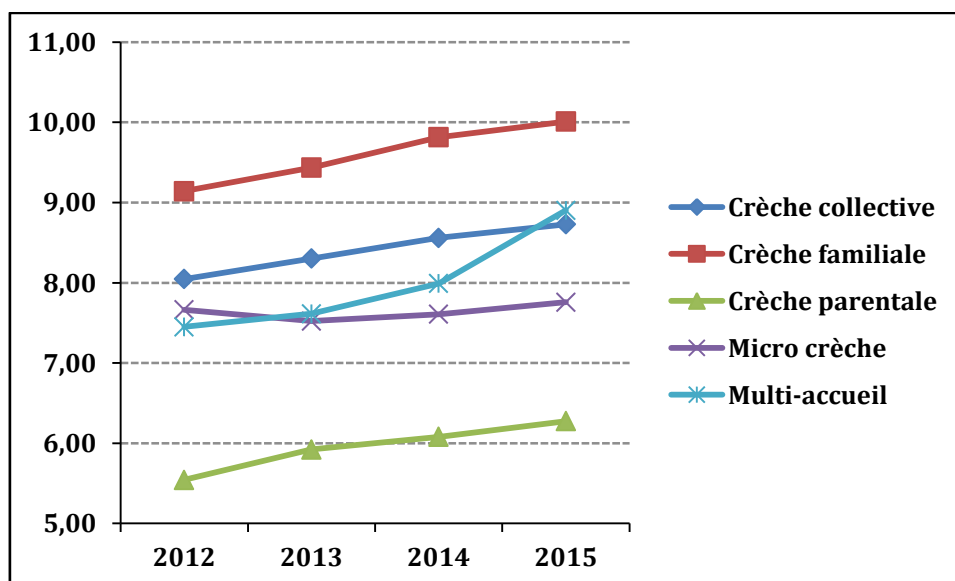
Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Tableau 58 : Part de la dépense de masse salariale des EAJE dans le montant total de leurs dépenses au regard du type de structure sur la période 2012-2015

Type de structures	2012	2013	2014	2015
Crèche collective	83 %	82 %	83 %	83 %
Crèche familiale	93 %	94 %	94 %	94 %
Crèche parentale	71 %	71 %	71 %	70 %
Micro crèche	75 %	73 %	76 %	76 %
Multi-accueil	77 %	77 %	77 %	79 %
Moyenne	80 %	79 %	79 %	80 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Graphique 26 : Évolution du coût horaire moyen de la masse salariale des EAJE au regard du type de structure sur la période 2012-2015



Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

L'examen des données fournies par le logiciel SIAS révèle que la part de la dépense de masse salariale dans le total des dépenses des EAJE s'avère variable en fonction du statut juridique du gestionnaire. Ainsi, les structures gérées par des gestionnaires publics présentent en 2015 des coûts en matière de masse salariale élevés (10,6 €, soit 88 % des dépenses pour les structure gérée par des CT et 8,9 €, soit 86 % des dépenses pour les structures gérées par des CCAS). Ces dépenses sont beaucoup plus limitées lorsque le gestionnaire est associatif (6,7 €, 71 % des dépenses) et surtout lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée (5,8 €, 52 % des dépenses).

Tableau 59 : Évolution du coût horaire moyen de la masse salariale des EAJE au regard du statut du gestionnaire sur la période 2012-2015

Type de gestionnaire	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Association	6,39	6,50	6,97	6,72	+ 5,12 %	+ 1,28 %
CCAS	8,22	8,59	8,73	8,87	+ 7,49 %	+ 1,90 %
Collectivité territoriale	8,54	8,80	9,14	10,56	+ 22,88 %	+ 5,43 %
Entreprise privée	6,28	5,89	5,88	5,76	- 8,81 %	- 2,13 %
Moyenne	7,67	7,84	8,16	8,84	+ 14,94 %	+ 3,61 %

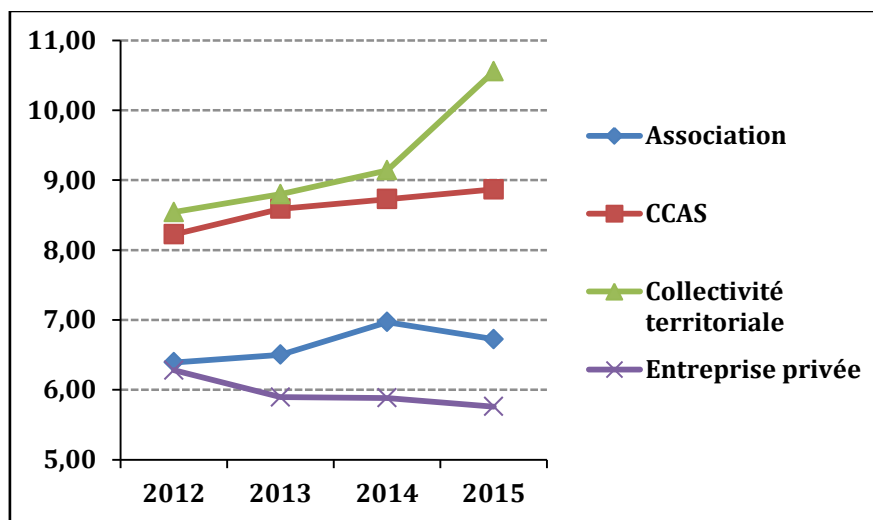
Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Tableau 60 : Part de la dépense de masse salariale des EAJE dans le montant total de leurs dépenses au regard du statut du gestionnaire sur la période 2012-2015

Type de gestionnaire	2012	2013	2014	2015
Association	71 %	72 %	71 %	71 %
CCAS	87 %	85 %	86 %	86 %
Collectivité territoriale	88 %	88 %	88 %	88 %
Entreprise privée	52 %	51 %	52 %	51 %
Moyenne	80 %	79 %	79 %	80 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

De plus, le coût horaire de la masse salariale a augmenté dans les structures publiques (+ 23,6 % dans les structures gérées par des collectivités territoriales) de façon plus importante que dans les structures associatives (+ 5,1 %). Elle a même diminué dans le secteur privé (- 8,8 %).

Graphique 27 : Évolution du coût horaire moyen de la masse salariale au sein des EAJE au regard du statut du gestionnaire sur la période 2012-2015

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Ce coût horaire est également variable en fonction du type de structure et du statut du gestionnaire. En 2015 par exemple, les crèches collectives gérées par des collectivités territoriales ou par des structures associatives présentent un coût horaire de la masse salariale supérieur à 9h/heure alors qu'il n'est que de 5,7€ lorsque ce type de structure est géré par une entreprise privée.

Tableau 61 : Coût horaire moyen de la masse salariale des EAJE selon le statut juridique du gestionnaire et le type de structure sur la période 2012-2015 (en €)

Statut juridique du gestionnaire	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Collectivités territoriales						
Crèche collective	8,74	9,01	9,34	9,52	8,88%	2,15%
Crèche familiale	9,42	9,71	10,06	10,36	9,94%	2,40%
Micro crèche	8,78	8,39	8,65	8,77	-0,12%	-0,03%
Multi accueil	8,28	8,58	8,95	11,10	34,12%	7,61%
Entreprise privée						
Crèche collective	6,16	6,01	5,91	5,66	-8,09%	-2,09%
Crèche familiale	7,44	7,50	7,56	7,44	0,00%	0,00%
Micro crèche	5,99	5,59	5,46	5,32	-11,28%	-2,95%
Multi accueil	6,30	5,89	5,90	5,79	-8,09%	-2,09%

Associatif						
Crèche collective	8,31	8,68	9,19	9,30	11,89%	2,85%
Crèche familiale	8,78	9,05	9,26	9,09	3,49%	0,86%
Micro crèche	8,65	10,17	8,63	9,32	7,67%	1,86%
Multi accueil	8,06	8,41	8,50	8,69	7,81%	1,90%

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.:

2.2.2 Les dépenses de masse salariale dans le secteur de la petite enfance augmentent de façon plus rapide que celles d'autres secteurs

Tableau 62 : Comparaison entre le taux d'évolution de l'indice du coût horaire du travail révisé et le taux de dépense de masse salariale par heure des EAJE sur la période 2012-2015

	Évolution 2012-2013	Évolution 2013-2014	Évolution 2014-2015
Taux d'évolution annuel de l'indice du coût horaire du travail révisé³³¹	+ 0,70 %	+ 0,17 %	+ 0,00 %
Taux d'évolution annuel des dépenses de masse salariale par heure des EAJE	+ 1,57 %	+ 4,31 %	+ 9,46 %

Source : Mission selon les données fournies par l'INSEE et par le logiciel SIAS.

Au total, le coût de masse salariale, ramené au nombre d'heure réalisées, dans les EAJE (+ 3,6 % par an) a augmenté plus de dix fois plus vite que le coût horaire du travail calculé par l'INSEE (+ 0,3 % par an), sur la période 2013-2015. Cette augmentation pourrait être liée à l'évolution des rémunérations du secteur et/ou à l'augmentation de l'absentéisme dans le secteur de la petite enfance ou à une augmentation des taux d'encadrement³³².

À titre de comparaison, même au sein de la sphère publique, les dépenses de masse salariale dans le secteur médico-social, aux contraintes de gestion a priori comparables, n'ont évolué que de 4,1 % sur la période 2012-2015, c'est à dire presque deux fois moins rapidement que le coût horaire de la masse salariale des EAJE (+ 15,3 %).

³³¹ Site de l'INSEE, Indice annuel du coût horaire du travail révisé, salaires et charges, tous salariés, services administratifs, soutien (NAF rév. 2 section N), base 100 en décembre 2008.

³³² Il faut préciser que l'augmentation du coût de la masse salariale, ramené au nombre d'heures réalisées, ne traduit pas forcément une augmentation du coût horaire du travail mais peut aussi traduire un effet de composition de ce coût : par exemple, pour un même nombre d'heures réalisées, les structures ont pu augmenter leurs effectifs (plus de personnes pour le même nombre d'enfants ou à baisse du nombre d'heures réalisées à effectif constant) ou recruter des personnels plus qualifiés. Compte tenu de l'existence de taux d'encadrement, cette hypothèse n'est peut-être pas celle qui doit être privilégiée. Pour autant l'évolution du coût de la masse salariale rapportée à une heure de garde ne peut être strictement comparée à l'évolution du coût horaire

Mais au-delà de ces écarts de progression des dépenses entre secteurs d'activité, il est difficile d'expliquer des différences de coût aussi importantes en termes de masse salariale alors que les taux d'encadrement du secteur de la petite enfance sont normés par des textes réglementaires.

En effet, pour les EAJE publics et associatifs, l'analyse des quatre principales conventions collectives du secteur et des grilles de rémunération dans la fonction publique ne fait pas apparaître de différences significatives permettant de justifier un écart aussi important de l'évolution du coût de la masse salariale. Ainsi, si l'on compare le salaire plancher annuel proposé en 2015 dans la fonction publique territoriale ou hospitalière et dans les quatre conventions collectives du secteur, l'écart entre le niveau de rémunération le plus faible (17 763 €) et le niveau le plus élevé (18 436 € annuels), est de seulement 3,7 %. Les écarts en termes de jours de congés ou de contingent d'heures supplémentaire sont limités, seul le montant des primes annuelles, difficile à chiffrer à l'échelle nationale, pourrait constituer une variable significative selon les professionnels du secteur rencontrés par la mission. En effet, une étude menée en 2014 auprès de 300 salariés révèle que le montant moyen de primes annuelles versées dans le secteur privé et associatif (665 €) est près de deux fois inférieur à celui versé dans les structures publiques (1 190 €)³³³.

³³³ Crèche emploi, *Observatoire des salaires en crèche, édition 2015*. URL : <http://www.crechemploi.fr/wp-content/uploads/2015/02/Observatoire-des-salaires-2015.pdf>.

Tableau 63 : Comparaison entre les principales règles des fonctions publiques territoriale/hospitalière et des quatre conventions collectives applicables au secteur de la petite enfance

Principaux indicateurs RH	Fonctions publiques		Convention collectives			
	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	CCN des acteurs du lien social et familial ³³⁴	CCN des établissements privés (...) et de garde à but non lucratif ³³⁵	CCT du personnel des organismes mutualistes ³³⁶	CCN des entreprises de services à la personne ³³⁷
Temps de travail	35 heures par semaine, soit 151,67 heures par mois					
Salaire plancher	17 763 € annuels		17 885 € annuels	17 763 € annuels	17 282 € annuels	18 346 € annuels
Jours de congés annuel	25 jours ³³⁸			2,5 jours par mois dans la limite de 33 jours	2,5 jours par mois	30 jours
Contingent annuel d'heures supplémentaires	25 heures/mois	18 heures/mois	60 heures/an	110 heures/an	100 heures/an	Aucun
Rémunération pour un auxiliaire de puériculture en sortie d'école	1 523 € bruts/mois	1 537 € bruts/mois	Libre mais 1 480 € bruts/mois minimum	1 493 € bruts/mois	1 440 € bruts/mois	1 471 € bruts

³³⁴ Convention collective nationale des acteurs du lien social et familial : centres sociaux et socioculturels, associations d'accueil de jeunes enfants, associations de développement social local du 4 juin 1983.

³³⁵ Convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951 (convention étendue par arrêté du 27 février 1961).

³³⁶ Convention collective de travail du personnel des organismes mutualistes du 2 février 1954 (convention étendue par arrêté du 17 août 2001).

³³⁷ Convention collective nationale des entreprises de services à la personne du 20 septembre 2012.

³³⁸ Conformément à la loi, la réduction du temps de travail peut être mise en œuvre par la réduction de l'horaire hebdomadaire, ou par la réduction de l'horaire hebdomadaire moyen, ou prendre la forme de jours de repos RTT.

RAPPORT IGAS N°2017-019R / IGF N°2017-M-014

Primes et intéressement	Plafond évolutif en fonction des grades	17% maximum du salaire brut	ND	5% du salaire brut	ND	ND
Période d'essai en CDI/titularisation	12 mois		2 mois pour les cadres, 4 mois pour les non cadres		3 mois pour les cadres, 1 mois pour les non cadres	4 mois pour les cadres, 3 mois pour les agents de maîtrise, 2 mois pour les employés

Source : Mission.

Concernant les personnels titulaires, l'augmentation des dépenses de masse salariale des structures publiques sur la période 2012-2015 pourrait être liée à la mise en œuvre des dispositifs de revalorisation des personnels de catégories C de la fonction publique territoriale qui ont vraisemblablement entraîné une hausse des dépenses de masse salariale. Plus de 60 400 postes d'assistants éducatifs petite enfance, agents de catégorie C³³⁹, étaient recensés en France par le CNFPT en 2014 (soit 81 % des agents affectés sur le secteur de la petite enfance et 3,2 % des effectifs territoriaux)³⁴⁰. De plus, l'examen de plusieurs bilans sociaux de collectivités territoriales fait apparaître deux facteurs pouvant expliquer un niveau élevé de dépenses : la moyenne d'âge des agents du secteur public et un taux d'absentéisme plus élevés.

Encadré 32 : Données RH fournies par la mairie de Paris sur les 465 structures gérées en régie par la municipalité

En 2015, la mairie de Paris comprend 39 000 places de crèches réparties dans 465 structures d'accueil du jeune enfant. La direction des familles et de la petite enfance comprend un effectif total affecté au sein des EAJE de 7 489 équivalents temps plein (ETP), dont 5 971 agents de catégorie C, soit 79,7 % de l'effectif total.

Ces agents présentent une moyenne d'âge relativement élevée : toujours en 2015, 56 % de l'effectif a plus de 40 ans. L'ancienneté moyenne au sein de la structure est de 16 ans en 2015.

Pour mémoire, au sein de l'entreprise de crèche privée Babilou, comprenant 350 structures, la moyenne d'âge des agents affichée par l'entreprise est de 32 ans.

Par ailleurs, sur la période 2012-2015 le taux d'absentéisme des agents de la direction des familles et de la petite enfance est passé de 12,6 % à 14,5 %. Au cours des entretiens réalisés par la mission, une entreprise privée exerçant sur le secteur de la petite enfance a précisé que son taux d'absentéisme était de l'ordre de 6 %.

Source : Mission à partir des données fournies par la mairie de Paris et de l'entretien réalisé avec la société

2.2.3 Les dépenses moyennes en matière de services extérieurs ont progressé de près de 26 % sur la période 2012-2015, notamment pour les structures gérées par des entreprises privées

Les choix d'internaliser ou d'externaliser des prestations ne peuvent être retracés à partir des données fournies par le logiciel SIAS. Au regard de l'organisation interne de chacun des gestionnaires (associations, collectivités territoriales, entreprises privées...), les missions peuvent être soit internalisées, c'est-à-dire gérées en régie avec des personnels dédiés ; soit externalisées, c'est à dire confiées à un prestataire extérieur. Ces choix de gestion ont un impact sur les dépenses de masse salariale.

La mission n'a pas pu disposer d'informations fiables sur l'organisation de chaque type de prestation de nettoyage, d'entretien, de maintenance ou de restauration assurées par les EAJE. En effet, au sein des comptes de gestion mis à la disposition de la mission par la CNAF, le compte « services extérieurs » n'est pas ventilé par grand type de prestation. De même, la ventilation fonctionnelle à partir de la comptabilité générale ne permet pas d'isoler les dépenses de masse salariale ou de contrats de prestation spécifiquement destinés aux EAJE. Seule une analyse fine de

³³⁹ Décret n° 2014-78 du 29 janvier 2014 modifiant le décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987 portant organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C.

³⁴⁰ CNFPT, Panorama statistique des métiers territoriaux, janvier 2014. Selon cette enquête, 74 200 fonctionnaires territoriaux exerceraient dans le secteur de la petite enfance dont 5 400 responsables d'EAJE, 8 400 éducateurs de jeunes enfants et 60 400 assistants éducatifs petite enfance.

l'organisation interne des structures permettrait de savoir si les prestations sont internalisées ou externalisées et d'analyser les dépenses associées.

La mission a néanmoins constaté que la dépense horaire moyenne des EAJE en matière de services extérieurs a progressé de 10,5 % sur la période 2012-2015, même si elle représente une faible part des dépenses totales des EAJE.

Tableau 64 : Évolution de la dépense moyenne par heure en matière de services extérieurs des EAJE selon le type de structure sur la période 2012-2015

Type de structure	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Crèche collective	0,32	0,35	0,35	0,34	+ 6,25 %	+ 1,53 %
Crèche familiale	0,08	0,08	0,08	0,08	+ 0,00 %	+ 0,00 %
Crèche parentale	0,56	0,59	0,65	0,66	+ 17,86 %	+ 4,19 %
Micro crèche	0,49	0,69	0,46	0,50	+ 2,04 %	+ 0,51 %
Multi-accueil	0,43	0,44	0,45	0,47	+ 9,30 %	+ 2,25 %
Moyenne	0,38	0,41	0,41	0,42	+ 10,53 %	+ 2,53 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Tableau 65 : Évolution de la dépense moyenne par heure en matière de services extérieurs des EAJE au regard du statut juridique du gestionnaire sur la période 2012-2015

Type de gestionnaire	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Association	0,42	0,42	0,45	0,45	+ 7,69 %	+ 1,87 %
CCAS	0,19	0,35	0,21	0,21	+ 10,53 %	+ 2,53 %
Collectivité territoriale	0,20	0,22	0,23	0,23	+ 11,74 %	+ 2,81 %
Entreprise privée	1,89	1,80	1,57	1,66	- 11,81 %	- 3,09 %
Moyenne	0,38	0,41	0,41	0,42	+ 10,53 %	+ 2,53 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Pour les structures gérées par des entreprises privées, le recours à l'externalisation de certaines prestations (nettoyage, restauration, maintenance...) permet vraisemblablement de limiter les dépenses de personnel. En effet, les services extérieurs représentent en 2015 15 % des dépenses totales des EAJE gérées par des entreprises privées versus 2 à 5 % en moyenne pour les EAJE gérés par des structures associatives ou publiques. Ces proportions sont relativement constantes sur la période 2012-2015.

Il est donc possible de formuler l'hypothèse selon laquelle ces structures gérées par des entreprises privées ont recours à des formes d'externalisation qui leur permettent de limiter leurs dépenses de masse salariale (52 % de leurs dépenses moyennes en 2015 alors que la moyenne tous EAJE confondus est de 80 % de dépenses de masse salariale).

2.2.4 Les dépenses moyenne par heure en matière d'achats ont progressé de près de 9,7 % sur la période 2012-2015, notamment pour les structures gérées par des collectivités territoriales (+ 11 %) et les structures associatives (+ 8,8 %)

Alors que les achats de couches et la fourniture de lait ont été généralisés en 2014 dans le cadre du versement de la PSU³⁴¹, ces dépenses ont connu une évolution plutôt maîtrisée sur la période récente. Les écarts de dépenses entre types de structures restent néanmoins importants. En 2015, les crèches collectives affichent un montant de dépenses en matière d'achat inférieur de 25,4 % à celui des micro crèches, qui sont les types de structures qui dépensent le plus en la matière.

Tableau 66 : Évolution de la dépense moyenne par heure en matière d'achats des EAJE selon le type de structure sur la période 2012-2015

Type de structure	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Crèche collective	0,60	0,63	0,62	0,59	-2,02 %	-0,51 %
Crèche familiale	0,19	0,14	0,13	0,15	-22,66 %	-6,22 %
Crèche parentale	0,67	0,70	0,73	0,79	19,28 %	4,51 %
Micro crèche	0,81	0,78	0,73	0,74	-8,98 %	-2,33 %
Multi-accueil	0,59	0,62	0,69	0,67	13,40 %	3,19 %
Moyenne	0,57	0,60	0,64	0,62	9,66 %	2,33 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Sur la période 2012-2015, les dépenses d'achat ont augmenté de 9,7% selon un taux de croissance annuel moyen de 2,3 %. Elles ont plus fortement progressé dans les crèches parentales (+ 19,3 %) et les multi accueil (+ 13,4 %). Elles ont en revanche diminué au sein des micro crèches (- 8,9 %) et surtout au sein des crèches familiales (- 22,7 %).

³⁴¹ CNAF, Circulaire n° 2014-009 du 26 mars 2014 relative aux modes de calcul de la prestation de service unique.

Tableau 67 : Évolution de la dépense moyenne par heure en matière d'achats des EAJE au regard du statut juridique du gestionnaire sur la période 2012-2015

Type de gestionnaire	2012	2013	2014	2015	Évolution sur 2012-2015	TCAM sur 2012-2015
Association	0,56	0,56	0,74	0,61	8,85 %	2,14 %
CCAS	0,48	0,51	0,47	0,48	0,00 %	0,00 %
Collectivité territoriale	0,55	0,59	0,58	0,61	10,99 %	2,64 %
Entreprise privée	0,84	0,92	0,79	0,82	-2,46 %	-0,62 %
Moyenne	0,57	0,60	0,64	0,62	9,43 %	2,28 %

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

En 2015, ce sont les EAJE gérés par des entreprises privées qui affichent les dépenses d'achat par heure réalisée les plus importantes (0,82 €). Ces dépenses sont supérieures de 29 % aux dépenses engagées par les CCAS qui sont les types de structures les moins coûteuses en matière d'achats en 2015 (0,48 €). La création récente de nombreuses structures portées par des acteurs privés explique vraisemblablement cet écart en termes de coûts.

Enfin, sur la période 2012-2015, ce sont les structures gérées par les collectivités territoriales qui ont vu leurs dépenses horaires en matière d'achat progresser le plus vite (+ 11 %), suivies par les structures gérées par les associations (+ 8,9 %). Les structures gérées par des entreprises publiques ont quant à elles vu le montant de leurs achats par heure réalisée diminuer sur la même période de 2,5 %. Des marges d'optimisation de la fonction achat existent donc au regard de l'évolution différenciée de ces dépenses en fonction du type de structure et du statut juridique du gestionnaire.

3 80 % DES GESTIONNAIRES PARVIENNENT AU PLAFOND PSU ; SI TOUS Y PARVENAIENT, L'ECONOMIE GLOBALE SERAIT DE L'ORDRE DE 908 M€ SUR LE COUT DE FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES

3.1 Analyses de dispersion du prix de revient des EAJE sur l'année 2015

Sur l'année 2015, les analyses de dispersion de ce prix de revient démontrent, en excluant les valeurs extrêmes du minimum et du maximum qu'il varie de 24 % environ entre le premier et le troisième quartile de structures tandis que 80 % des gestionnaires parviennent au plafond PSU de 8,37 € fixé par la CNAF.

Tableau 68 : Dispersion du prix de revient réel moyen par heure réalisée des EAJE en 2015

	Tous types de structures
Minimum	3,95
1 ^{er} quartile	8,59
Médiane	9,79
3 ^{ème} quartile	11,27
Maximum	79,48

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Le statut juridique du gestionnaire, le type de structure ou sa taille ne sont pas des critères pertinents permettant de mettre à jour des écarts dans la dispersion du prix de revient.

Tableau 69 : Dispersion du prix de revient réel moyen des EAJE selon le type de structure ³⁴² en 2015

Type de structure	Crèche collective	Crèche familiale	Crèche parentale	Micro crèche	Multi-accueil
Minimum	4,41	5,47	4,74	4,54	3,95
1 ^{er} quartile	9,02	8,78	7,69	8,36	8,52
Médiane	10,14	9,96	8,69	9,70	9,71
3 ^{ème} quartile	11,58	11,55	9,82	11,19	11,17
Maximum	79,48	49,32	17,85	48,84	62,45

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

³⁴² Tous EAJE confondus hors haltes garderies et jardins d'enfants. Les relais d'assistantes maternelles ont également été exclus de l'analyse.

Tableau 70 : Dispersion du prix de revient réel moyen par heure des EAJE selon le statut juridique du gestionnaire en 2015

Statut juridique du gestionnaire	Association	CCAS	Collectivité territoriale	Entreprise privée
Minimum	3,95	4,22	4,89	5,83
1 ^{er} quartile	7,96	8,81	9,00	8,99
Médiane	8,90	9,93	10,14	10,36
3 ^{ème} quartile	10,13	11,41	11,61	11,97
Maximum	55,77	30,95	79,48	62,45

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

Tableau 71 : Dispersion du prix de revient réel moyen par heure des EAJE selon la taille de la structure en 2015

Nombre de places	Moins de 10 places	Entre 11 et 24 places	Entre 25 et 39 places	Plus de 40 places
Minimum	4,54	4,22	4,41	3,95
1 ^{er} quartile	8,57	8,42	8,53	8,84
Médiane	9,93	9,67	9,75	9,91
3 ^{ème} quartile	11,41	11,24	11,28	11,25
Maximum	48,84	55,77	62,45	79,48

Source : Mission d'après les données extraites de SIAS.

3.2 En abaissant le coût horaire des EAJE de 1€ dans chaque structure, il serait possible de dégager une économie de 573 M€ par an, ou de financer 42 668 places supplémentaires.

Tableau 72 : Gains d'efficience si le coût horaire des EAJE était abaissé d'1€ dans chaque structure – en €

Statut juridique du gestionnaire de l'EAJE	Économie sur les coûts de fonctionnement des EAJE	Économie pour la branche famille*	Nombre de places supplémentaires finançables par le gain d'efficience
Administration de l'État	1 049 596	842 111	82
Association	150 099 051	87 603 625	11 381
CAF ³⁴³	2 058 573	881 894	121
CCAS ³⁴⁴	36 824 743	20 390 541	2 841
Collectivité territoriale	320 326 161	176 009 333	24 131
EPA ³⁴⁵	3 865 332	2 218 154	282
Organisme mutualiste	1 306 939	722 960	104
Entreprise privée	57 451 052	29 246 511	3 725
Total général	572 981 447	317 915 129	42 668

Source : Données SIAS 2015. Calculs Mission.

*La part de l'économie sur les coûts de fonctionnement qui se ferait au bénéfice de la branche famille est pondérée à partir du poids des financements CNAF (PSU dont participations familiales + PSEJ) dans le total des ressources de chaque EAJE. Le nombre de places supplémentaires financées est calculée en faisant l'hypothèse d'un coût de revient horaire abaissé de 1€ (multiplié par le nombre d'heures réalisées par place).

³⁴³ Caisse d'allocation familiale.

³⁴⁴ Centre communal d'action sociale.

³⁴⁵ Établissement public administratif.

3.3 En ramenant le coût horaire des EAJE au plafond de la PSU, il serait possible de dégager une économie de 908 M€ par an, ou de financer 107 800 places supplémentaires.

Tableau 73 : Gains d'efficience si le coût horaire des EAJE était ramené au plafond de la PSU (8,37€) – en €

Statut juridique du gestionnaire	Économie sur les coûts de fonctionnement des EAJE	Économies pour la branche famille*	Nombre de places supplémentaires finançables par le gain d'efficience
Administration de l'État	5 037 754	4 119 320	593
Association	105 348 723	41 888 592	10 478
CAF	10 325 062	4 041 246	921
CCAS	62 033 948	28 892 863	8 011
Collectivité territoriale	599 216 978	284 052 380	74 859
EPA	12 030 180	6 500 703	1 199
Organisme mutualiste	1 441 447	701 358	170
Entreprise privée	112 284 699	49 989 464	11 565
Total général	907 718 791	420 185 927	107 795

Source : données SIAS 2015. Calculs Mission.

*La part de l'économie sur les coûts de fonctionnement qui se ferait au bénéfice de la branche famille est pondérée à partir du poids des financements CNAF (PSU dont participations familiales + PSEJ) dans le total des ressources de chaque EAJE. Le nombre de places supplémentaires financées est calculée en faisant l'hypothèse d'un coût de revient horaire de 8,37€ (multiplié par le nombre d'heures réalisées par place).

SIGLES UTILISES

ADCF	association des communautés de France
ADF	association des départements de France
AMF	association des maires de France
CAF	caisse d'allocations familiales
CCAS	centre communal d'action sociale
CEJ	contrat enfance et jeunesse
CMG	complément libre choix du mode de garde
CNAF	caisse nationale d'allocations familiales
CIF	création impôt famille
DAS	dotation d'action sociale
EAJE	établissement d'accueil du jeune enfant
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FNAS	fonds national d'action sociale
FPT	fonds publics et territoires
FRT	fonds de rééquilibrage territorial
MAM	maison d'assistants maternels
MSA	mutualité sociale agricole
PAJE	prestation d'accueil du jeune enfant
PMI	protection maternelle et infantile
PPICC	plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches
PSU	prestation de service unique
RAM	relai d'assistants maternels
REP	réseau d'éducation prioritaire
ZP	zone prioritaire

L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :
www.performance-publique.budget.gouv.fr/