



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉVALUATION DU CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE

NOR : ECON2130266X

JUILLET 2021

SYNTHÈSE

Applicable depuis 2004, le CIF vise à encourager les entreprises imposées sur leur bénéficiaire réel à engager des dépenses en faveur de la garde des enfants de moins de trois ans de leurs salariés pour leur permettre de mieux concilier vie professionnelle et familiale. Il leur permet de bénéficier d'un crédit d'impôt de 50 % des dépenses engagées pour la création de places de crèches et de 25% des dépenses engagées dans le cadre d'un chèque emploi service universel (CESU). Les indépendants sont exclus du bénéfice de la mesure. En 2019, le montant de la dépense fiscale imputable au crédit d'impôt famille s'est élevé à 131 M€, bénéficiant à 12 347 entreprises contre 110 M€ et 10 874 entreprises en 2018.

Dans son évaluation, la mission s'est heurtée aux limites du système d'information actuel de l'État sur le CIF. En effet, les données saisies par les entreprises ne sont pas numérisées et sont donc inexploitable. Cette situation révèle l'absence de pilotage du CIF, car le ministère de la famille le considère comme un outil fiscal et celui des finances comme un instrument de la politique de la famille. Avec l'appui de la caisse nationale d'allocation familiale (CNAF), de la direction générale des entreprises (DGE), et de la direction générale des finances publiques (DGFIP), la mission a dû procéder à des estimations, notamment sur la ventilation des dépenses entre les catégories de dépenses éligibles. Il en ressort que 90 % des dépenses éligibles au CIF sont des dépenses des entreprises associées à la réservation de places en crèche.

Le développement du secteur des crèches du secteur marchand doit beaucoup au CIF ainsi qu'à l'ensemble des outils qui ont permis de réduire le reste à charge des parents pour l'accès à une place de crèche. Aujourd'hui, les crèches privées offrent de l'ordre de 80 000 places et représentent un secteur économique dont le chiffre d'affaires est compris entre 1,1 et 1,4 Md€ et les effectifs sont de 25 000 salariés. Structuré autour de 5 entreprises de taille intermédiaire (ETI), ce secteur a connu une croissance soutenue pendant 15 ans et s'est également développé à l'étranger où il a des positions solides (Allemagne, Pays-Bas, Canada...). Les entreprises de ce secteur dégagent des marges d'un niveau analogue à celles du secteur « Hébergement médico-social et action sociale sans hébergement », ce qui leur permet de se développer en France et à l'international.

Ce développement a permis de diversifier et d'augmenter l'offre de crèches exclusivement tenue par les secteurs public (crèches communales et départementales) et associatif jusqu'au début des années 2000. Aujourd'hui, les crèches du secteur marchand comptent pour près de 20 % des places de crèches proposées en France et en constituent le segment le plus dynamique à un moment où les crèches publiques et associatives n'augmentent plus leur potentiel d'accueil.

Toutefois, la pénurie de place en crèche demeure. La part des enfants de moins de 3 ans accueillis en crèche est de 20 % et une demande sur deux est refusée en raison de l'importance du déficit de places en crèches qui persiste dans de nombreux territoires.

Rapport

Or, le CIF reste un instrument très concentré géographiquement sur les métropoles et socialement sur les salariés des grands groupes, des sociétés de conseil et des services aux entreprises. D'ailleurs, plus le revenu médian est élevé au sein d'une commune, plus le nombre de places en crèches gérées par le secteur marchand est important.

Même si le CIF n'avait pas à son origine pour objectif de lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'accès aux places de crèches, il s'avère qu'il contribue à les accentuer alors que le gouvernement a créé les bonus mixité et territoires pour améliorer l'égalité d'accès aux places de crèches. En outre, le CIF permet également des excès dans les zones en forte tension, notamment pour les micro-crèches dont le modèle de financement repose sur la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) que la requalification d'avantages en nature pour les salariés actuellement en cours pourrait permettre de mieux réguler. Les défauts inhérents à ce type d'outil fiscal ont d'ailleurs conduit le Royaume-Uni et l'Espagne, qui comptaient parmi les rares pays à l'utiliser, à y renoncer au cours des années récentes.

La mission considère que si le CIF a permis d'atteindre certains objectifs (contribution à la création du secteur des crèches privées, augmentation du nombre de places de crèche, implication des entreprises dans la conciliation vie famille et vie professionnelle), il constitue (i) un facteur de complexité, ce qui va avec des coûts qui pèsent indirectement sur le coût de l'accueil du jeune enfant, (ii) peu piloté en raison de sa nature fiscale et alors que les besoins de régulation du secteur marchand croissent avec la taille du secteur et (iii) un amplificateur des inégalités d'accès aux places en crèches, au moment où ce défi apparaît comme de plus en plus central. Enfin, tout en reconnaissant l'intérêt du CIF pour certaines entreprises, les organisations patronales (MEDEF et AFEP) privilégient la poursuite de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés au maintien de crédits d'impôt.

Toutefois, dans un contexte où la crise sanitaire a fragilisé les entreprises de crèches privées, la mission considère que le niveau des dépenses occasionnées par le CIF (131 M€) ne justifie pas de remise en cause de ce dispositif à court terme, d'autant plus que la stabilité réglementaire est particulièrement importante en matière de politique familiale. Elle propose donc un **statu quo législatif** dans un premier temps qui se traduira par un maintien du champ et des dispositions actuelles du dispositif.

Cette période doit être mise à profit pour **disposer de davantage d'informations sur le CIF afin de préciser son évaluation**. Pour cela, il est prioritaire de numériser les déclarations faites par les entreprises et d'approfondir le système d'informations de l'État sur ce dispositif, mais aussi de mieux connaître les outils mis en œuvre par les entreprises pour accompagner leurs salariés dans la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. La mission recommande également de renforcer le rôle de la CNAF afin de mieux intégrer les entreprises de crèches privées dans son pilotage des établissements d'accueil du jeune enfant. L'instauration de plus de transparence sur les prix de réservation des places en crèches, qui pourrait passer par un rôle d'information de la CNAF, apparaît à cet égard comme une mesure structurante à même de contribuer à la régulation du secteur.

La mission recommande par ailleurs qu'un outil d'évaluation harmonisée des crédits d'impôt, et notamment des effets de levier qu'ils suscitent sur le financement par le secteur privé des politiques publiques, soit mis en place par la DGFIP et si besoin dans un cadre interministériel et avec l'appui de France Stratégie.

Rapport

À moyen terme, la mission considère qu'une refondation ambitieuse de la politique d'accueil du jeune enfant doit être engagée pour augmenter l'offre de garde individuelle et collective, réduire les inégalités sociales et territoriales d'accès aux modes de garde formel, simplifier les règles de financement pour réduire des coûts de gestion et mobiliser l'ensemble des acteurs, assistants maternels et crèches, qu'ils soient publics, associatifs et privés. Dans ce contexte, **le CIF n'aurait plus lieu d'être** car il serait remplacé par un dispositif plus efficace. En effet, la mission considère que la complexité du système actuel de financement de l'accueil du jeune enfant et l'absence de chef de file au niveau local, conduisent à des frais de gestion importants supportés, notamment par les établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) du secteur marchand. La simplification des modalités de financement pourrait permettre la diminution de ces coûts et l'accroissement de l'offre pour un même montant de dépense publique.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE, UN OUTIL MAL CONNU VISANT À ATTIRER DES FINANCEMENTS DES ENTREPRISES DANS LE SECTEUR DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS QUI RESTE LARGEMENT CONCENTRÉ SUR LES GRANDES ENTREPRISES, QUELQUES RÉGIONS ET QUELQUES SECTEURS ÉCONOMIQUES 2	
1.1. Un dispositif conçu en 2003 pour inciter les entreprises à s'impliquer davantage dans la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale de leurs salariés.....	2
1.1.1. <i>Une offre de garde insuffisante au début des années 2000 avait conduit le législateur à créer le crédit d'impôt famille pour la stimuler.....</i>	2
1.1.2. <i>Les travaux de la conférence de la famille de 2003 avaient orienté la création d'un crédit d'impôt lisible et attractif pour que les entreprises s'investissent dans la conciliation de la vie familiale et professionnelle</i>	3
1.1.3. <i>Le champ des dépenses éligibles était très ouvert à l'origine du CIF mais a été réduit en 2009 à deux catégories de dépenses : les places en crèches et les chèques emploi service</i>	4
1.2. Les entreprises bénéficiaires du CIF sont des entreprises plus grandes par les effectifs et la valeur ajoutée et plus profitables que la moyenne des entreprises en France	7
1.2.1. <i>Les entreprises bénéficiaires représentent moins de 1 % des entreprises mais emploient 1 million de salariés</i>	7
1.2.2. <i>Attractivité, productivité et poursuites d'objectifs de conciliation vie familiale et vie professionnelle sont au cœur des motivations des entreprises lorsqu'elles mettent en œuvre le CIF</i>	8
1.3. Les entreprises bénéficiaires du CIF privilégient les dépenses pour des places en crèches réservées à leurs salariés	10
1.4. La croissance de la dépense fiscale depuis dix ans s'explique par l'adhésion d'un nombre croissant de petites et moyennes entreprises, voire de microentreprises	10
2. LA MISE EN ŒUVRE DU CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE A CONTRIBUÉ À LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ DES ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT DU SECTEUR MARCHAND.....	12
2.1. Le crédit d'impôt famille contribue à orienter des financements des entreprises de l'ordre de 80 M€ chaque année vers le secteur de l'accueil des jeunes enfants	12
2.2. Les crèches du secteur marchand dégagent des excédents bruts d'exploitation en ligne avec les entreprises du secteur de l'hébergement médico-social et de l'action sociale sans hébergement	16

3. LE CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE A PERMIS LA CRÉATION DE PLACES DE CRÈCHES MAIS A ACCUSÉ LE CARACTÈRE INÉGALITAIRE DE L'ACCÈS AUX CRÈCHES	19
3.1. La pénurie de places en accueil formel du jeune enfant demeure en dépit de la mise en œuvre du crédit d'impôt famille et des autres dispositifs destinés à améliorer l'accueil du jeune enfant.....	19
3.2. Les familles bénéficiaires du crédit d'impôt famille sont souvent parmi les plus favorisées des zones urbaines	21
3.3. Un volet d'aide au financement de services à la personne avec les dépenses de catégorie II dont il est pour 20 % d'entre elles difficile de mesurer le lien avec la conciliation vie familiale et vie professionnelle.....	22
3.4. Des effets difficiles à mesurer sur l'ensemble des modes de garde, mais qui doivent contribuer au phénomène de vase communicant entre les modes de garde.....	23
3.4.1. <i>En participant de la dynamisation de l'accueil en structure collective, le CIF a contribué à la baisse de la demande en assistants maternels et en gardes à domicile pour les jeunes enfants</i>	<i>23</i>
3.4.2. <i>Effet de concurrence sur la demande limitée avec les autres modes de garde en crèches.....</i>	<i>23</i>
3.4.3. <i>En revanche, il existe des phénomènes de tensions sur les conditions d'offre entre ces acteurs, notamment en matière d'attractivité des salariés de la petite enfance</i>	<i>24</i>
3.4.4. <i>Des phénomènes de captation de la valeur ajoutée par des plateformes d'intermédiation pourraient représenter un défi à l'avenir</i>	<i>25</i>
3.5. La mise en œuvre d'un système où les entreprises jouent un rôle dans le financement des modes d'accueil ajoute une couche de complexité qui se répercute en des coûts commerciaux supplémentaires.....	26
3.6. Aucun pays en Europe n'utilise de manière aussi importante que la France le crédit d'impôt pour encourager le développement des crèches et les incitations gouvernementales pour impliquer les entreprises sont limitées.....	27
4. À COURT TERME, LE CIF POURRAIT ÊTRE MAINTENU GRÂCE UN STATU QUO LÉGISLATIF AVANT DE LE SUPPRIMER À MOYEN TERME DANS LE CADRE D'UNE REFOUNDATION DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT	28
4.1. À court terme, assurer un <i>statu quo</i> législatif des dispositions encadrant le CIF	28
4.1.1. <i>Assurer un statu quo législatif du CIF et améliorer le suivi du dispositif et la transparence du marché des crèches privées.....</i>	<i>28</i>
4.1.2. <i>Améliorer le suivi du dispositif et la transparence du marché des crèches privées.....</i>	<i>29</i>
4.2. À moyen terme, dans le contexte d'une refondation de la politique d'accueil du jeune enfant, le crédit d'impôt famille pourrait disparaître pour laisser place à un système de financement plus simple des EAJE prenant mieux en compte les spécificités du secteur marchand	31
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	33

INTRODUCTION

Le crédit d'impôt famille (CIF) a été créé par l'article 98 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004. Il visait à « *inciter les entreprises à s'impliquer davantage dans la politique familiale* »¹ afin de « *répondre à une attente des familles et de permettre aux salariés de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale* ».

Ce dispositif fiscal est destiné aux entreprises imposées sur leur bénéfice réel, quelles que soient leur activité et leur forme juridique, et est codifié à l'article 244 quater F du code général des impôts (CGI). Il permet aux entreprises qui engagent des dépenses en faveur de la garde des enfants de leurs salariés, dans des champs précisés par le CGI et qui ont évolué dans le temps, de bénéficier d'un crédit d'impôt de 50 % pour les dépenses engagées pour des places de crèches et de 25% pour des dépenses relevant d'un champ plus large.

En 2019, le montant de la dépense fiscale imputable au CIF est de 131 M€ et ce dispositif bénéficie à 12 347 entreprises. Au regard de l'ensemble des dépenses engagées par l'État et la branche famille, pour la garde du jeune enfant, près de 14 Md € d'après l'annexe I au rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) établi pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021², ce dispositif est marginal (moins de 1%) dans les financements publics à destination des modes de garde du jeune enfant.

D'après les estimations de la mission, les dépenses engagées au titre du CIF correspondent majoritairement à des solutions d'accueil du jeune enfant dans des crèches relevant du secteur marchand. Ce secteur génère un chiffre d'affaires de 1,1 à 1,4 Md€. Le CIF contribue ainsi à la rentabilité de ce secteur à l'origine de 80 % des créations de places de crèches en France au cours de la dernière décennie.

La mission s'est interrogée dans un premier temps sur (i) l'identification des entreprises bénéficiaires du dispositif et (ii) l'estimation de la ventilation entre les différentes catégories de dépenses en dépit du manque de données dont elle disposait.

En second lieu, la mission a cherché à identifier comment le dispositif s'intégrait aux politiques d'accueil du jeune enfant, et en particulier dans le secteur de l'accueil collectif en crèches en s'efforçant de distinguer les effets répondant aux objectifs initiaux et les effets non anticipés de ce dispositif comme les difficultés d'accès aux modes de garde en fonction des territoires et de l'origine sociale des jeunes enfants. En revanche, la mission n'a pas conduit d'investigations sur les conséquences sur ce secteur de la crise sanitaire de 2020-2021.

Enfin, dans une dernière partie, la mission restitue ses propositions ;

- ◆ à court terme, *statu quo* législatif et amélioration du suivi du dispositif pour mieux l'évaluer ;
- ◆ à moyen terme, suppression du CIF dans le cadre d'une refondation de la politique d'accueil du jeune enfant intégrant mieux le rôle du secteur des crèches privées pour assurer l'égalité des chances des jeunes enfants.

La mission a échangé régulièrement avec la mission en charge de la revue des dépenses de la politique familiale. Ainsi, l'annexe décrivant les politiques d'accueil du jeune enfant figure dans les deux rapports et les propositions ont fait l'objet de consultations.

¹ Dossier de présentation du projet de loi de finances pour 2004, Dispositions fiscales, Création d'un crédit d'impôt famille aux bénéfices des entreprises, 25 septembre 2003.

² Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, annexe I, rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale, Tome Famille, page 42.

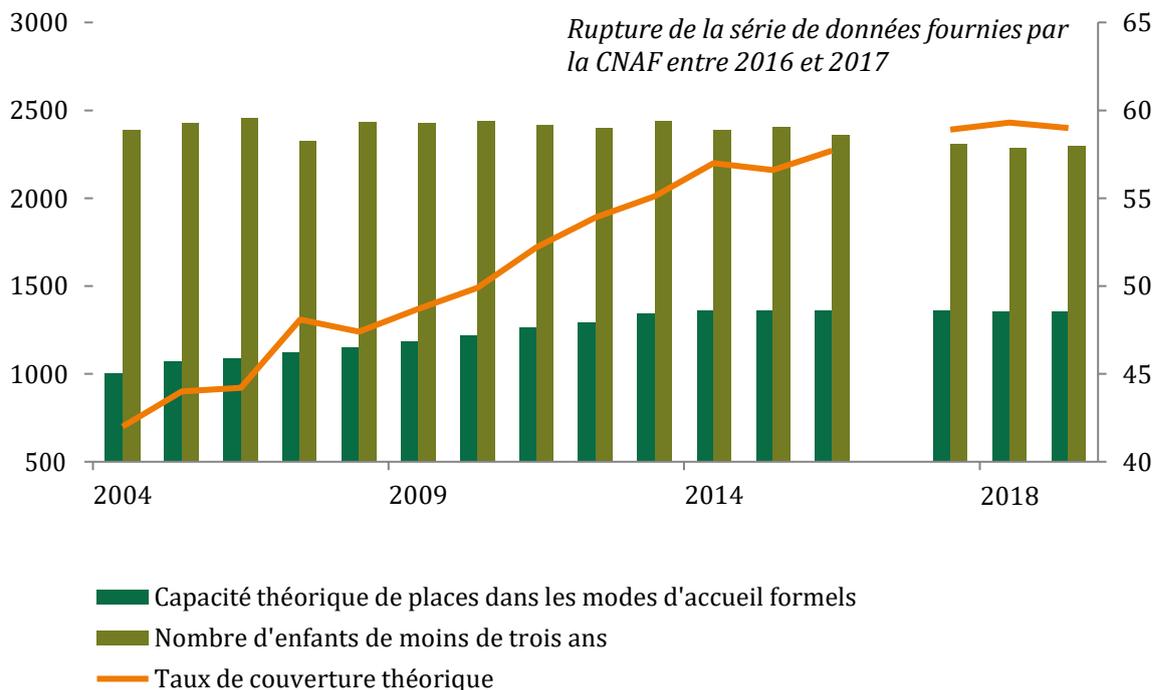
1. Le crédit d'impôt famille, un outil mal connu visant à attirer des financements des entreprises dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants qui reste largement concentré sur les grandes entreprises, quelques régions et quelques secteurs économiques

1.1. Un dispositif conçu en 2003 pour inciter les entreprises à s'impliquer davantage dans la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale de leurs salariés

1.1.1. Une offre de garde insuffisante au début des années 2000 avait conduit le législateur à créer le crédit d'impôt famille pour la stimuler

Le rapporteur de la commission des affaires sociales pour la famille du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 du Sénat, le sénateur du Haut-Rhin, M. Jean-Louis Lorrain³ rappelait qu'au début des années 2000 : « l'offre de garde [est] insuffisante [...] seul un tiers des enfants de moins de trois ans bénéficie d'un mode de garde « institutionnel » : crèche, assistante maternelle, garde à domicile par une employée [...]. Les structures collectives sont les plus touchées par cette pénurie ».

Graphique 1 : L'offre de garde et l'évolution de la population de jeunes enfants en France



Source : Rapports successifs de l'ONAPE de 2005 à 2019 et calculs de la mission.

³ Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 [n° 54 (2003-2004)].

Cette pénurie de places d'accueil formel du jeune enfant était particulièrement marquée en ce qui concerne l'accueil collectif au début des années 2000. Les pouvoirs publics avaient alors mis en œuvre un « plan crèches » pour augmenter le nombre de places disponibles pour les porter en 2004 à 250 000 places alors qu'elles n'étaient que de 225 000 en 2000⁴.

Dans ce contexte, **le crédit d'impôt famille (CIF), figurant dans le programme du candidat Jacques Chirac aux élections présidentielles de 2002⁵**, a été envisagé comme un outil susceptible d'inciter les entreprises à participer au développement de l'offre de garde ou de services familiaux proposés à leurs salariés.

1.1.2. Les travaux de la conférence de la famille de 2003 avaient orienté la création d'un crédit d'impôt lisible et attractif pour que les entreprises s'investissent dans la conciliation de la vie familiale et professionnelle

Missionné par M. Christian Jacob, ministre délégué à la famille pour examiner « la mise en œuvre du crédit d'impôt famille », un groupe de travail « Familles et Entreprises », a été constitué en novembre 2002 dans le cadre de la préparation de la conférence de la famille du 29 avril 2003. Rendu en avril 2003⁶, le rapport de ce groupe de travail analysait que « *des actions et des financements nouveaux de la part des entreprises permettraient d'aider les familles à mieux concilier leur vie familiale et professionnelle* », ce qui pourrait soutenir le dynamisme démographique et économique, tout en répondant aux aspirations des familles et aux « *bouleversements à venir du marché du travail* ». Dans le cadre de cette mobilisation des entreprises, le groupe de travail estimait que l'État devait leur « *proposer [...] un cadre juridique et fiscal attractif* » de manière à « *lancer le mouvement* ».

En particulier, le groupe de travail a proposé que les actions menées par les entreprises éligibles au crédit d'impôt famille, relèvent de la compétence de l'employeur et non de celles des Comités d'Entreprise, afin de « *permettre aux entreprises qui le souhaitent d'intervenir elles-mêmes directement dans le champ de la politique familiale* » et ainsi de sécuriser les modalités d'intervention des entreprises.

En second lieu, ce groupe de travail recommandait de **faire du CIF un outil « simple et attractif »** articulé autour des trois lignes directrices suivantes

- ◆ les financements éligibles au CIF devraient être facilement identifiables par les entreprises avec différentes méthodes proposées
 - règles d'identification du champ des dépenses éligibles identiques à d'autres instruments et éligibilité automatique de toutes dépenses allant au-delà de ce que prévoient le code du travail et les conventions collectives ;
 - rassemblement des actions éligibles dans un répertoire : une « charte-familles » ;
 - champ des dépenses éligibles large et s'étendant :
 - aux financements en faveur des structures de garde ou d'accueil : le groupe de travail appelait de ses vœux **au développement d'un secteur marchand de l'accueil collectif du jeune enfant** de manière à répondre aux limites du modèle de l'accueil en crèche dans l'enceinte d'une entreprise dont ce n'est pas le métier comme à la pénurie de places existant par ailleurs ;

⁴ Observatoire national de la petite enfance, L'accueil du jeune enfant en 2005, Données statistiques.

⁵ « Ouvrir aux entreprises qui créent une crèche ou aménagent le temps de travail pour aider les familles un "crédit d'impôt famille-entreprise", et inciter les partenaires sociaux à conclure des accords d'entreprise dans ce domaine ».

⁶ Rapport du groupe de travail « Familles et Entreprises » présidé par Martine Clément dans le cadre de la préparation de la conférence de la famille de 2003, avril 2003.

Rapport

- aux financements directs aux familles et le groupe de travail proposait dans ce cadre la création d'un nouvel outil le « chèque-famille » sur le modèle du chèque-déjeuner ;
- aux actions de l'entreprise liées à la mise en place d'horaires ou modes d'organisation du travail compatibles avec la garde des enfants par les parents (imprévus familiaux, etc...) ;
- ♦ le crédit d'impôt devrait s'élever à la moitié de l'effort réalisée par les entreprises.

1.1.3. Le champ des dépenses éligibles était très ouvert à l'origine du CIF mais a été réduit en 2009 à deux catégories de dépenses : les places en crèches et les chèques emploi service

Le CIF est destiné aux entreprises imposées sur leur bénéfice réel, quelle que soit leur activité et leur forme juridique.

Créé par l'article 98 de la loi de finances pour 2004 et modifié par l'article 96 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificatives pour 2008, il est codifié à l'article 244 quater F du code général des impôts. Il accorde un crédit d'impôt aux entreprises bénéficiaires en contrepartie de dépenses éligibles que celles-ci réalisent.

Les dépenses éligibles au CIF sont les suivantes :

- ♦ les dépenses dites de catégorie I : **le financement de la création et du fonctionnement d'une crèche assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans de leurs salariés** qu'il s'agisse de la création d'une crèche au sein de l'entreprise ou de réservations de berceaux par l'entreprise dans une crèche privée ;
- ♦ les dépenses dites de catégorie II : **la prise en charge de dépenses réalisées par les salariés dans le cadre de chèques emploi service universel (CESU)** pour les dépenses engagées au titre de l'aide financière de l'entreprise mentionnée à l'article L. 7233-4 du code du travail.

Les dépenses dites de catégorie I peuvent ainsi concerner deux situations. Premièrement, celle de l'entreprise (ou des entreprises) qui finance(nt) elle(s)-même une crèche (crèche d'entreprise ou inter-entreprises) et la gère(nt) en interne ou deuxièmement, la situation d'une entreprise qui recourt à un prestataire extérieur pour des solutions de garde. D'après les informations rassemblées par la mission, la première solution a eu tendance à se raréfier au cours des années avec le développement de l'offre des entreprises de crèches. Par ailleurs, s'agissant de la seconde modalité, le recours à un prestataire, les entreprises disposent de contrats de réservation de places de crèches pour leurs collaborateurs, pour des contrats d'une ou de plusieurs années.

Dans le cas de places réservées auprès d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) financés par la prestation sociale unique (PSU) de la caisse nationale d'allocation familiale (CNAF), les familles sont tenues, en dépit de la participation des entreprises, de contribuer aux frais de garde selon la grille tarifaire définie par la CNAF (cf. infra). **Les dépenses des entreprises ne se substituent pas à celles des familles, mais donnent aux salariés des entreprises réservataires un accès privilégié à des places en crèches.**

En revanche, dans le cas des micro-crèches qui optent pour un financement par les familles avec le bénéfice de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), la tarification est libre. Dans certains cas, les dépenses des entreprises permettent de réduire les restes à charge de la famille pour laquelle la place en crèche est réservée.

Rapport

Encadré 1 : Aide financière au financement du CESU

Créé le 1^{er} décembre 1994, le chèque emploi service (CES), devenu le chèque emploi service universel (CESU) est une offre du réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale (URSSAF). Il est destiné à simplifier la déclaration de la rémunération d'un salarié à domicile pour les activités de service à la personne. C'est un mécanisme de déclaration et non de paiement.

Le CESU couvre actuellement 26 activités, exercées à domicile et définies à l'article D. 7231-1 du code du travail et qui sont également listées sur un site gouvernemental dédié appelé servicesalapersonne.gouv.fr. Il concerne tous les particuliers, pour des services différents et intervenants à différents moments de leur vie parmi lesquels :

- prise en charge de quelques heures de ménage ;
- l'accompagnement d'une personne âgée ou handicapée ;
- la garde des enfants et notamment des jeunes enfants.

Pour le salarié employé à l'aide du CESU, ce dispositif est la garantie de disposer de droits à l'assurance maladie, au chômage, à la retraite, etc.

Le CESU peut s'utiliser de manière régulière ou ponctuelle, pour un emploi à temps partiel ou à temps complet.

Le nombre de particuliers employeurs, c'est-à-dire le nombre de comptes employeurs, s'établit au 4^{ème} trimestre 2019 à 2,64 millions⁷ et représentaient d'après les données de synthèse de la direction générale des entreprises un montant de 980 M€⁸.

S'agissant de la garde d'enfants il existe au 4^{ème} trimestre 2019 :

- 93 000 comptes sont dénombrés pour la garde d'enfants à domicile ;
- 751 000 comptes pour l'emploi d'assistantes maternelles.

L'aide financière au financement du CESU dans le cadre du CIF

Les CESU RH sont des aides financières versées aux salariés dans le cadre de leur activité professionnelle et dans l'objectif de permettre aux salariés de financer des services à la personne parmi les 26 champs d'activité couverts par les CESU. Cette aide financière est définie à l'article L 7233-4 du code du travail. Les CESU RH représentaient en 2019 une masse financière de 368 M€.

Seules les dépenses engagées au titre de l'aide financière de l'entreprise permettant aux salariés d'accéder aux services à la personne par le biais de CESU RH sont éligibles au CIF. Peu importe que l'aide versée par l'entreprise soit gérée par cette dernière, le comité sociaux d'entreprise (CSE) ou conjointement, conformément à l'article L. 7233-8 du code du travail. Ces dépenses représentaient d'après les données de synthèse de la DGE 189 M€ de dépenses en 2019.

En revanche, les dépenses relatives au CESU mais engagées par les CSE n'ouvrent pas droit au CIF⁹. Ces dépenses réalisées par les CSE représentaient d'après la synthèse de la DGE 69 M€. D'autres dépenses de CESU RH sont engagées par l'État et les collectivités et représentaient 110 M€ en 2019.

Le taux du crédit d'impôt est de 50 % pour les crèches qui sont de catégorie I, de 25 % pour les autres dépenses qui sont de catégorie II.

Ces dépenses à caractère social supportées dans l'intérêt du personnel constituent des charges déductibles du résultat fiscal de l'entreprise. Le crédit d'impôt famille dont bénéficie l'entreprise se cumule donc avec la déduction fiscale de ces dépenses et peut s'élever aujourd'hui jusqu'à 83 % des versements en considérant un taux d'imposition de 33,33 %. Il faut noter que ce taux a baissé à due proportion de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés qui était de 33,33 % en 2017 et qui devrait atteindre 25 % en 2022, réduisant ainsi l'intérêt des entreprises pour le CIF.

⁷ ACOSS Stat n° 318, Le recul de l'emploi direct des particuliers employeurs continue en 2019, décembre 2020.

⁸ Synthèse des dépenses en CESU RH à partir de la maquette de la direction générale des entreprises (DGE).

⁹ Voir analyse de la revue fiduciaire FH 3636 cahier n° 2 du 24 mars 2016 § 21 p. 554.

Rapport

Jusqu'à présent, les dépenses des entreprises pour la garde des jeunes enfants des salariés n'étaient pas considérées comme des avantages en nature et soumises dans ce cadre aux prélèvements obligatoires prévus pour de tels avantages, sans limite pour les dépenses de catégorie I en lien avec la circulaire ACOSS-DIRRES n° 2007-001¹⁰ et avec une limite de 1 830 € pour les dépenses de catégorie II en lien avec l'article L. 7233-4 du code du travail.

Un projet d'instruction au bulletin officiel de la sécurité sociale (BOSS) est en cours d'examen par le ministre en charge des affaires sociales pour préciser les conditions d'évaluation et le cas échéant, l'assujettissement à l'impôt sur le revenu de l'avantage constitué pour le salarié du fait de la participation financière des entreprises au financement de places en crèches (cf. annexe III). Toutefois, vu que la plupart des dépenses éligibles au CIF (cf. infra sur la ventilation des dépenses), sont réalisées par une entreprise pour faire bénéficier un salarié d'un contrat de réservation de places en crèches sans que cela ne réduise le coût de la place en crèche pour lui, ce projet d'instruction au BOSS ne devrait avoir un effet que dans le cas où les dépenses des entreprises permettent de réduire celles des familles. Ce dernier cas de figure n'est susceptible d'être observé que dans le cas des micro-crèches PAJE.

Le crédit d'impôt est plafonné à 500 000 € pour chaque entreprise y compris les sociétés de personnes.

Les indépendants sont exclus du dispositif qui est donc réservé aux seuls travailleurs ayant un statut de salarié.

Jusqu'au 31 décembre 2009, date de l'entrée en vigueur de l'article 96 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificatives pour 2008, les taux du CIF étaient moins élevés, 25 % pour les dépenses de catégorie 1 et 10 % pour les dépenses de catégorie 2 et plusieurs autres dépenses étaient également éligibles dans le cadre du champ des dépenses de catégorie 2 :

- ◆ des dépenses de formation engagées en faveur des salariés de l'entreprise bénéficiant d'un congé parental d'éducation dans les conditions prévues aux articles L. 1225-47 L. 1225-51 du code du travail ;
- ◆ des dépenses de formation engagées par l'entreprise en faveur de nouveaux salariés recrutés à la suite d'une démission ou d'un licenciement pendant un congé parental d'éducation mentionné à l'article L. 1225-47 du même code, lorsque cette formation débute dans les trois mois de l'embauche et dans les six mois qui suivent le terme de ce congé ;
- ◆ des rémunérations versées par l'entreprise à ses salariés bénéficiant d'un congé dans les conditions prévues aux articles L. 1225-8, L. 1225-17, L. 1225-35 à L. 1225-38, L. 1225-40, L. 1225-41, L. 1225-43, L. 1225-44, L. 1225-47 à L. 1225-51 et L. 1225-61 du même code ;
- ◆ des dépenses visant à indemniser les salariés de l'entreprise qui ont dû engager des frais exceptionnels de garde d'enfants à la suite d'une obligation professionnelle imprévisible survenant en dehors des horaires habituels de travail, dans la limite des frais réellement engagés.

¹⁰ Celle-ci prévoit que les aides octroyées aux fins de donner à l'entreprise un droit potentiel de réservation non individualisé n'ont pas à être qualifiées en rémunération et n'entrent pas dans l'assiette de cotisations et contributions sociales. Cette exception permet à l'employeur de financer des places de crèches non individualisées sans être soumis à ce plafond de 1 830 €.

Rapport

1.2. Les entreprises bénéficiaires du CIF sont des entreprises plus grandes par les effectifs et la valeur ajoutée et plus profitables que la moyenne des entreprises en France

Les entreprises bénéficiaires du CIF étaient en 2019 de l'ordre de 12 000, dont de l'ordre de 9 500 assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS) représentant ainsi **moins de 1 % des entreprises assujetties à cet impôt**. Le nombre de bénéficiaires a toutefois triplé entre 2010 et 2018, alors que la dépense fiscale doublait sur la même période (cf. Graphique 4), montrant ainsi que si les plus grosses entreprises se sont mobilisées à la création du CIF, ce sont aujourd'hui des sociétés de taille plus modeste qui s'en saisissent.

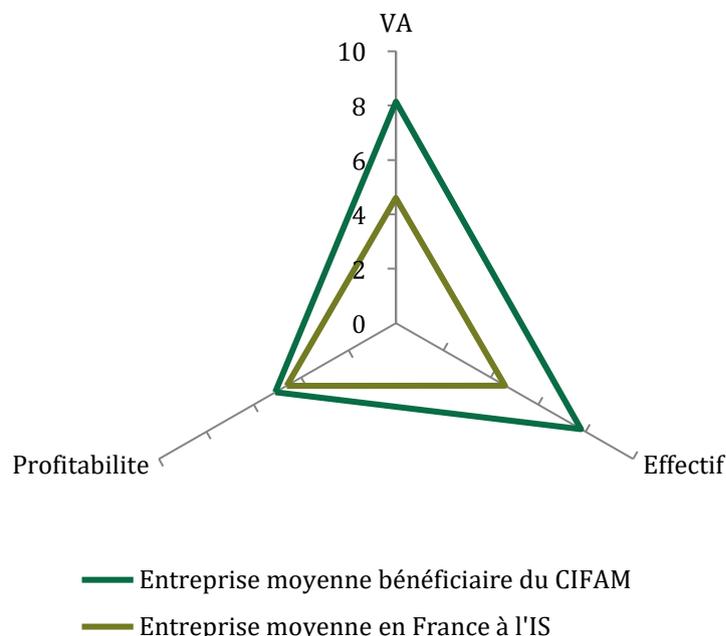
1.2.1. Les entreprises bénéficiaires représentent moins de 1 % des entreprises mais emploient 1 million de salariés

Les entreprises bénéficiaires du CIF sont des entreprises dont la taille est supérieure à la moyenne, qu'il s'agisse des effectifs en équivalent temps plein ou bien de la valeur ajoutée de ces entreprises (cf. Graphique 2). De nombreuses grandes entreprises françaises ont bénéficié du dispositif dès les premières années de sa mise en œuvre.

Ainsi, bien que les 9 500 entreprises bénéficiaires du CIF et assujetties à l'IS représentent moins de 1 % des entreprises en France, pour autant elles emploient 3,6 % des salariés et contribuent même à hauteur de 4,3 % de la valeur ajoutée en France.

Le taux de profitabilité est le rapport entre le profit et la production d'après la définition de l'INSEE. Il s'obtient en rapportant le résultat net comptable (RNC) au chiffre d'affaires hors taxes (CAHT). La mission fait le constat que les entreprises bénéficiaires du CIF et assujetties à l'IS étaient en 2018 plus profitables (13 %) que l'ensemble des autres entreprises (8 %).

Graphique 2 : Le portrait d'une entreprise moyenne bénéficiaire du CIF par rapport aux entreprises en France en 2018



Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP) et calculs de la mission.

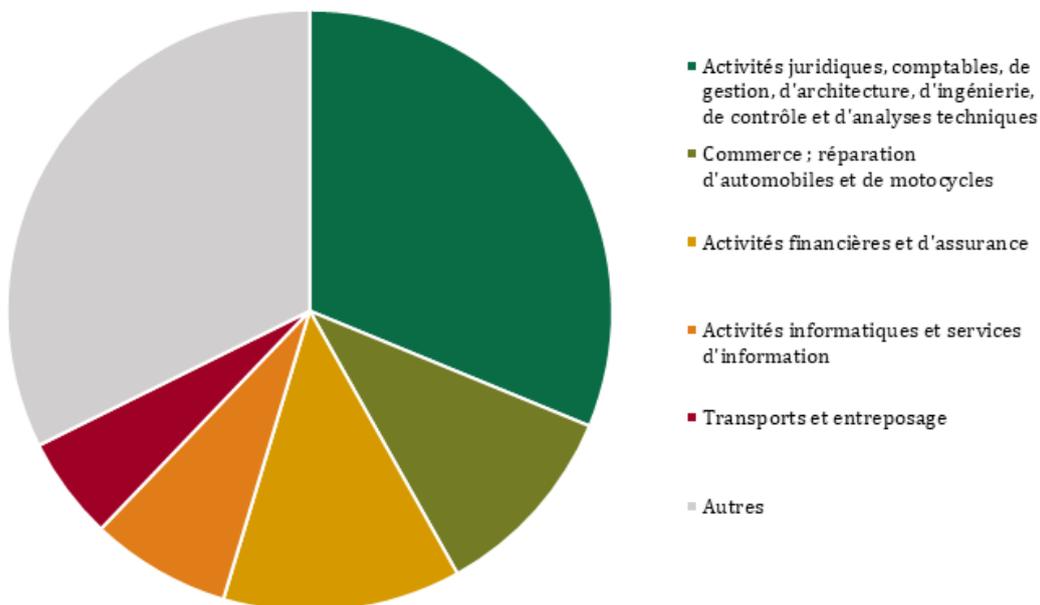
Note de lecture : Pour permettre une comparaison graphique des différences de taille et de profitabilité des entreprises bénéficiaires du CIF et des autres, les données pour l'année 2018 sont comparées l'une à l'autre en les ramenant en base 100 pour l'entreprise moyenne en France et les différences entre ces deux types d'entreprises sont représentées graphiquement avec une échelle logarithmique. Ainsi, les effectifs moyens d'une entreprise bénéficiaire du CIF sont en 2018 de 105 salariés, contre 4 salariés dans une entreprise moyenne en France, tandis que leur contribution à la valeur ajoutée est de 10,7 M€ contre 0,3 M€ en moyenne.

Rapport

Les entreprises bénéficiaires du CIF et assujetties à l'IS sont concentrées sur quelques secteurs de la nomenclature des activités françaises (NAF) puisque 68 % des bénéficiaires relèvent de cinq divisions de la NAF à la maille 38 (cf. Graphique 3) : (i) les activités juridiques, comptables de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques, (ii) le commerce, la réparation d'automobiles et de motocycles, (iii) les activités financières et d'assurance, (iv) les activités informatiques et services d'information et (v) la construction.

Cette concentration est d'autant plus marquée qu'au sein de la première catégorie qui regroupe un quart des bénéficiaires (27 %), deux tiers d'entre eux ont un même code APE à la maille la plus fine concernant les activités de siège. En outre, on constate que plusieurs autres codes APE émergent : le conseil pour les affaires et autres conseils de gestion, les activités comptables ou encore l'ingénierie et des études techniques.

Graphique 3 : Les secteurs d'activités des entreprises bénéficiaires du CIF en 2018



Sources : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

La mission fait le constat que comme les bénéficiaires, la créance fiscale est également concentrée sur ces activités spécifiques des sièges sociaux et des services intenses en main d'œuvre qualifiée des entreprises (cf. annexe III).

Les entreprises bénéficiaires sont en outre plus majoritairement implantées en Île-de-France (63 %), même s'il est difficile d'interpréter cette situation car l'entreprise peut déclarer le CIF en Ile-de-France car elle y a son siège alors que les salariés bénéficiaires vivent sur d'autres territoires.

1.2.2. Attractivité, productivité et poursuites d'objectifs de conciliation vie familiale et vie professionnelle sont au cœur des motivations des entreprises lorsqu'elles mettent en œuvre le CIF

La mise en œuvre de leviers par l'employeur pour permettre à leurs salariés de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle s'inscrit dans le cadre d'objectifs de performance économique de l'entreprise. C'est du moins ce qui ressort, de manière convergente, d'une enquête menée en 2018 par l'observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en

Rapport

entreprise (OPE)¹¹, des travaux conduits par les sociologues Delphine Brochard et Marie-Thérèse Letablier en 2013¹² et des entretiens menés par la mission. Il s'agit de viser deux leviers complémentaires de performance pour les entreprises : **attirer et/ou retenir des salariés** notamment à haut potentiel et œuvrant en secteur très concurrentiel. Cette aide favorise leur productivité en ôtant aux jeunes parents salariés le souci de rechercher une solution de garde de leurs jeunes enfants ou encore, en leur permettant de poursuivre leur carrière particulièrement lorsqu'il s'agit de femmes. À cet égard, nombre d'entreprises inscrivent également ces dispositifs de conciliation vie familiale et vie professionnelle dans des objectifs de promotion de l'égalité professionnelle.

Les places de crèches réservées ou les CESU RH pour la garde d'enfants financés partiellement via le CIF ne sont ni le seul, ni même le principal outil auxquels ces entreprises recourent pour favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Le CIF n'est pas utilisé dans le but unique d'améliorer la performance économique de l'entreprise, mais il peut aussi être mobilisé pour aider leurs salariés à rechercher des solutions à des moments où ils sont confrontés à des difficultés : situation familiale dégradée, retour d'expatriation...

Plusieurs éléments peuvent être à l'origine de la mise en œuvre de dépenses pour la garde des jeunes enfants financés par le CIF :

- ◆ l'identification en amont par un cadre dirigeant du groupe des avantages à tirer de ces dépenses, en termes de performance économique ;
- ◆ l'initiative d'un décideur, vraisemblablement du département des ressources humaines, sur un site du groupe, avant sa généralisation ;
- ◆ l'imitation d'opérateurs économiques concurrents car la mise en place d'avantages sociaux par l'entreprise peut être nécessaire afin de rester compétitive en attirant ou en fidélisant des salariés rares ;
- ◆ le démarchage commercial des gestionnaires de crèches privées ou d'intermédiaires de la réservation de places en crèches.

La mission a constaté que tant les organisations professionnelles, que les caisses d'allocations familiales ou les services de l'État, voire même les conseils en gestion agréés ou en fiscalité ne jouent pas un rôle déterminant pour déclencher ces dépenses, qu'il s'agisse d'informer ou de confirmer le cadre du CIF aux entreprises bénéficiaires ou encore d'accompagner ces entreprises lors de sa première mise en œuvre.

Dans tous les cas, il apparaît qu'au sein des entreprises, du moins lorsque celles-ci constituent des organisations complexes, les décisions relatives aux dépenses pour la garde des jeunes enfants des salariés relèvent d'arbitrages entre les dirigeants soucieux de la performance économique de leurs salariés, les directions « ressources humaines » et « finances » et que la dimension fiscale, si elle n'est pas systématiquement déterminante, joue néanmoins un rôle. Cet avantage octroyé par le CIF peut constituer un mécanisme déclencheur de certaines initiatives mais son caractère fiscal tend parfois à inquiéter et ralentir certains projets de dépenses pour les raisons invoquées suivantes :

- ◆ ce cadre fiscal n'est pas toujours bien identifié par les décideurs d'une entreprise ni connu de leurs conseillers fiscaux et le crédit d'impôt famille fait l'objet de peu de lignes directrices interprétatives dans le bulletin officiel des finances publiques ;

¹¹ L'Observatoire de l'équilibre des temps et de vie (OPE) fédère de l'ordre de 500 entreprises signataires de la Charte de la Parentalité en entreprises et qui rassemblent environ 5 millions de salariés sur 30 000 établissements. Elle a conduit cette enquête de juillet à octobre 2018 auprès de ces près de 500 entreprises, dont 26 % ont répondu à l'enquête.

¹² Delphine Brochard et Marie-Thérèse Letablier, Les dispositifs d'entreprise en direction des familles, avril 2013 dans le cadre d'un rapport remis à la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT).

Rapport

- ◆ le caractère fiscal du dispositif, et l'anticipation d'une instabilité qui lui est associée, même lorsqu'elle ne se vérifie pas, inquiète certaines entreprises qui redoutent d'engager des dépenses qu'elles devront assumer seules en cas de suppression de cet outil.

1.3. Les entreprises bénéficiaires du CIF privilégient les dépenses pour des places en crèches réservées à leurs salariés

La ventilation des dépenses effectuées par les entreprises entre les dépenses éligibles de catégorie I (places en crèches) et de catégorie II (CESU RH) est un élément essentiel de la liquidation de ce crédit d'impôt et est renseignée par chaque entreprise bénéficiaire dans le cadre d'un formulaire papier adressé, en double exemplaire, au réseau de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et des services rattachés au ministre en charge de la Famille au sein de la DGCS.

Cela étant, **ni le système d'informations de la DGFIP, ni celui des services du ministère en charge de la Famille ne retracent cette ventilation, ni n'exploitent ces données** (cf. annexe II).

La mission a envisagé deux méthodes pour estimer la ventilation entre ces deux types de dépenses. La première méthode a consisté à estimer quel pouvait être le volume maximum des dépenses éligibles au CESU RH en repartant des données utilisées par la direction générale des entreprises (DGE) dans sa maquette sur les services à la personne¹³. Cette méthode ne peut conduire qu'à un majorant relativement important, car certaines de ces dépenses ne sont pas prises en charge par les entreprises mais par les comités sociaux d'entreprises et ne sont ainsi pas éligibles au CIF. Cela conduit à estimer que la dépense fiscale associée à ces dépenses serait au maximum de l'ordre de 29 M€ par an, soit de l'ordre de 20 % des 131 M€ de dépenses fiscales de 2019. La seconde méthode a consisté à échantillonner des exemplaires papiers des formulaires remplis par les entreprises bénéficiaires. La mission s'est appuyée sur un échantillon de 67 formulaires dans trois départements (Nord, Var, Rhône et Paris) avec des tailles d'entreprises variées et qui conduisent à une répartition de 96 % de dépenses fiscales de catégorie I.

Ces deux méthodes présentent des résultats que la mission juge suffisamment convergents pour estimer que **la part des dépenses de catégorie I est dominante, avec sans doute plus de 90 % des montants, dans la dépense fiscale.**

La mission relève que ce poids prépondérant des dépenses de catégorie I est cohérent avec les entretiens qu'elle a menés avec des entreprises bénéficiaires. Parmi celles-ci, une seule avait fait le choix de privilégier des dépenses de catégorie II, dans l'objectif explicite de répartir les dépenses de la manière la plus équitable possible sur l'ensemble de ses salariés et de désamorcer tout conflit social qui pourrait émerger de différences de traitement entre les bénéficiaires de places en crèches réservées et les autres.

1.4. La croissance de la dépense fiscale depuis dix ans s'explique par l'adhésion d'un nombre croissant de petites et moyennes entreprises, voire de microentreprises

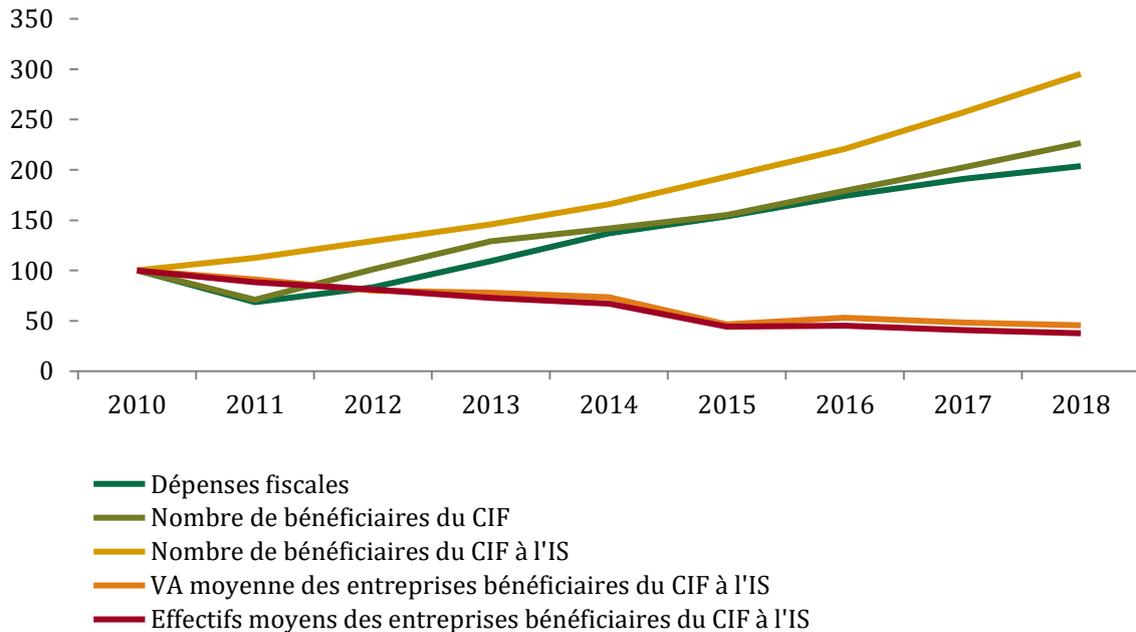
La croissance de la dépense fiscale associée au CIF a été moins rapide que celle du nombre de bénéficiaires sur la période 2010-2018. Ceci s'explique par le fait que les grandes entreprises ont été pionnières et ont été rejointes ensuite par des entreprises de plus petite taille (cf. annexe I).

¹³ Maquette SAP pour estimer les données économiques et sociales sur le financement et le niveau d'activité des services à la personne de la direction générale des entreprises et de la direction générale du Trésor.

Rapport

Ainsi à ce stade, il semble que **l'augmentation de la dépense fiscale associée à ce dispositif soit à mettre au compte de la diffusion du dispositif auprès de petites et moyennes entreprises (PME)** voire à des microentreprises qui emboîtent le pas aux grandes entreprises (GE) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI) à travers la mise en œuvre de leviers pour mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. **Aujourd'hui, les GE et ETI représentent 60 % de la dépense fiscale**, mais les microentreprises et PME représentent 90 % des bénéficiaires assujettis à l'IS pour des montants très faibles relevant vraisemblablement de la catégorie II.

Graphique 4 : Évolution de la dépense fiscale, du nombre de bénéficiaires et de la taille moyenne des bénéficiaires du CIF (en VA et en effectifs) de 2010 à 2018



Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

Lorsque les microentreprises (800€ de dépense fiscale moyenne par salarié) et les PME (200 €) sont bénéficiaires du CIF, le niveau des dépenses fiscales qu'elles déclenchent, une fois rapporté à leurs effectifs, supérieur aux ETI (150 €) ou aux GE (50 €) (cf. annexe II).

Toutefois, une ETI et une GE s'engagent de manière relativement pérenne avec ce dispositif, alors que pour une microentreprise ou une PME, la dépense est très élevée tant que le ou les salariés concernés sont parents de jeunes enfants, puis elle est susceptible de cesser.

2. La mise en œuvre du crédit d'impôt famille a contribué à la croissance de l'activité des établissements d'accueil du jeune enfant du secteur marchand

2.1. Le crédit d'impôt famille contribue à orienter des financements des entreprises de l'ordre de 80 M€ chaque année vers le secteur de l'accueil des jeunes enfants

L'un des objectifs de ce dispositif à sa création était d'inciter les entreprises à contribuer au financement des modes de garde des jeunes enfants de leurs salariés et en particulier au financement de places en crèches supplémentaires. La mission a cherché à évaluer quel était l'effet de levier sur les entreprises de l'incitation qui leur était ainsi faite par le crédit d'impôt (cf. annexe V).

La mission estime que les dépenses publiques à considérer comprennent à la fois les dépenses fiscales (131 M€ en 2019), mais également les coûts pour les finances publiques qui résultent de l'incitation des entreprises à des dépenses qui viennent réduire l'assiette de l'IS. Pour estimer cet effet, la mission a considéré deux éléments supplémentaires dans son raisonnement. Premièrement, sans incitation, les entreprises ne dépenseraient pas pour la réservation de places en crèches de leurs salariés ou d'autres modes de garde de leurs jeunes enfants. En effet, ces dépenses ne sont pas au cœur de l'activité de l'entreprise, à la différence par exemple de l'activité de recherche et développement (R&D) pour le crédit d'impôt recherche (CIR). Il n'y a donc pas ou de manière négligeable d'effet d'aubaine. Deuxièmement, les entreprises effectuent ces dépenses pour attirer de la main d'œuvre ou accroître leur productivité. Il est ainsi considéré qu'en l'absence de crédits d'impôts, celles-ci auraient d'autres dépenses que celles éligibles au CIF, qui affecteraient également l'assiette de l'IS. Enfin, pour réaliser l'estimation de cet effet de levier, la mission a fait les hypothèses suivantes :

- taux d'imposition de l'IS de 28 % ;
- uniquement des dépenses de catégorie I avec un crédit d'impôt de 50 %, négligeant la part restreinte (cf. supra) des dépenses de catégorie II pour lesquelles le crédit d'impôt est de 25 %.

Dans ce cadre d'analyse, la mission estime que pour 100 € de dépenses publiques via le crédit d'impôt, les entreprises sont incitées à dépenser 44 € supplémentaires vers le financement de solutions de garde pour les jeunes enfants de leurs salariés.

Dans le cadre des travaux réalisés pour évaluer le CIR, et notamment ceux pris en compte par la commission nationale d'évaluation des politiques de l'innovation (CNEPI), comme ceux d'Antoine Bozio et ses co-auteurs¹⁴ d'une part et ceux de Jimmy Lopez et Jacques Mairesse¹⁵ d'autre part, l'estimation de l'effet de levier est l'un des critères essentiels pour juger de la pertinence du dispositif. Ces études montrent que pour 100 € de dépenses fiscales supplémentaires, les dépenses de R&D des entreprises augmenteraient d'une valeur comprise entre 120 € à long terme (Lopez et Mairesse) et 130 à 150 € à court terme (Bozio et alii), soit des dépenses additionnelles à celles subventionnées par l'État de 20 à 50 €.

Les résultats de ces estimations ne sont néanmoins pas directement comparables à ceux de la présente mission s'agissant du CIF, car dans le cas du CIR, seule la dépense fiscale est considérée, sans prendre en compte le fait que l'augmentation des dépenses de R&D vient également diminuer l'assiette de l'IS, ce qui a un coût pour les finances publiques.

¹⁴ Antoine Bozio, Sophie Cottet et Loriane Py, « Evaluation d'impact de la réforme de 2008 du crédit impôt recherche », rapport IPP n° 22 – mars 2019

¹⁵ Jimmy Lopez et Jacques Mairesse « Impacts du CIR sur les principaux indicateurs d'innovation des enquêtes CIS et la productivité des entreprises » - mars 2019.

Rapport

Compte tenu d'une dépense fiscale estimée pour 2019 à 131 M€, cela implique un coût total du CIF de 182 M€ pour les finances publiques, et des dépenses additionnelles des entreprises de l'ordre de 80 M€ par an du fait du dispositif¹⁶.

Les crèches du secteur marchand représentent la composante la plus dynamique des crèches avec 80 % des créations de places sur la dernière décennie.

Avec la mise en œuvre du CIF en 2004 et la hausse des financements publics permettant de réduire le reste à charge des parents pour l'accueil de leurs enfants, le secteur privé des crèches qui comptait essentiellement des établissements associatifs s'est métamorphosé sous l'effet de l'émergence de gestionnaires de crèches du secteur marchand, c'est-à-dire de gestionnaires d'EAJE qui comptent sur la rétribution des services rendus aux familles, aux entreprises ou aux collectivités locales, pour dégager des excédents bruts d'exploitation.

Il existe ainsi désormais trois grands types de gestionnaires d'EAJE :

- ◆ les gestionnaires publics, et notamment sous la forme des crèches communales, gérées en régie, qui concentrent de l'ordre de 265 000 places de crèches ;
- ◆ les gestionnaires de type associatif, qui sont des gestionnaires privés, mais dont le but est non lucratif et qui concentrent de l'ordre de 100 000 places de crèches ;
- ◆ des gestionnaires du secteur marchand qui concentrent désormais de l'ordre de 80 000 places de crèches, soit près de 20 % des places de crèches en France.

Ces trois types de gestionnaires ont la faculté de gérer les deux catégories d'établissements de crèches¹⁷ (cf. Encadré 2) :

- ◆ les crèches « classiques » : crèches collectives, halte-garderie, jardins d'enfants et crèches multi-accueil ;
- ◆ les micro-crèches, dont la création a été rendue possible par le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et service d'accueil des enfants âgés de moins de 6 ans qui sont des crèches d'une dimension limitée à 10 enfants et dont les conditions d'accueil sont plus souples que les crèches classiques.

Encadré 2 : Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)

Un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) est une structure autorisée à accueillir des enfants âgés de moins de six ans pour recevoir ces enfants dans la journée, collectivement ou chez un assistant maternel exerçant en crèche familiale, de façon régulière ou occasionnelle sous la responsabilité de professionnels de la petite enfance.

Les EAJE doivent se conformer à la réglementation prévue dans le Code de la santé publique des articles R. 2324-1 à 48 et en particulier à l'article R. 2324-17 qui en définit ainsi les missions :

« les établissements et les services d'accueil non permanents d'enfants veillent à la santé, à la sécurité, au bien-être et au développement des enfants qui leur sont confiés. Dans le respect de l'autorité parentale, ils contribuent à leur éducation. Ils concourent à l'intégration des enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique qu'ils accueillent. Ils apportent leur aide aux parents pour favoriser la conciliation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale.

¹⁶ Cette estimation est obtenue de la façon suivante : les dépenses fiscales sont de 131 M€ en 2019. En considérant qu'elles correspondent à des dépenses de places en crèches pour lesquelles le crédit d'impôt est de 50 %, cela représente des flux de financement de 262 M€. Or, comme cela est montré dans l'annexe V, ces flux de financement reposent sur deux financeurs, les pouvoirs publics à travers la dépense fiscale et la déductibilité de ces charges à l'impôt sur les sociétés, ce qui représente 69,4 % du total des dépenses éligibles, soit 182 M€ et le reste à charge des entreprises, soit 80 M€. On retrouve bien l'effet de levier de 0,44. Lorsque les pouvoirs publics dépensent 182 M€ supplémentaires à travers ce dispositif, les entreprises dépensent 44 % en supplément vers le secteur de la petite enfance, soit 80 M€.

¹⁷ Il existe d'autres établissements comme les crèches parentales qui font intervenir les parents ou les crèches familiales qui font intervenir des assistants maternels, mais qui occupent une part peu importante des places en crèches notamment en ce qui concerne les EAJE du secteur marchand.

Rapport

Ils comprennent :

- les établissements d'accueil collectif, notamment les établissements dits « crèches collectives » et « haltes garderies » et les services assurant l'accueil non permanent d'enfants au domicile d'assistants maternels dits « services d'accueil familial » ou « crèches familiales » ;
- les établissements d'accueil collectif gérés par une association de parents qui participent à l'accueil, dits « crèches parentales » ;
- les établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel, dits « jardins d'enfants » ;
- les établissements d'accueil collectif dont la capacité est limitée aujourd'hui à dix places (prochainement à douze places), dits « micro-crèches ».

L'ensemble de ces établissements et services peuvent organiser l'accueil des enfants de façon uniquement occasionnelle ou saisonnière en application de l'article R. 2324-46-1.

Un même établissement ou service dit « multi-accueil » peut associer l'accueil collectif et l'accueil familial ou l'accueil régulier et l'accueil occasionnel.

Cette seconde catégorie d'établissement, la micro-crèche a été créée pour permettre d'accélérer la création d'établissements dans des zones de tension urbaines particulières et pour permettre à des projets d'aboutir dans des zones rurales.

Les crèches classiques ont des financements structurés autour de la CNAF à partir de la PSU. Cette modalité de financement repose sur la complémentarité des financements entre trois financeurs, selon le type de gestionnaires :

- ◆ un premier financeur qui est la CNAF via la PSU et qui est fonction du niveau d'activité de l'établissement (tarification à l'acte) et dépend donc en grande partie du taux d'occupation budgétaire de l'établissement¹⁸ ;
- ◆ un second financeur qui sont les familles sur la base de barèmes tarifaires associés à la PSU et définis par la CNAF et qui sont fonction du niveau de revenus des familles et du nombre d'enfants à charge ;
- ◆ un tiers financeur qui varie selon le type de gestionnaire :
 - les collectivités territoriales dans le cas des gestionnaires publics ;
 - des entreprises réservataires ou bien des collectivités territoriales ou encore une autre entité publique réservant des places ou déléguant la gestion de crèches à des gestionnaires privés, qu'ils soient associatifs ou du secteur marchand.

Pour les micro-crèches, une autre option de financement est ouverte avec le financement des familles à travers la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) en lieu et place de la PSU. La possibilité d'obtenir des financements d'un tiers réservataire est également ouverte pour ces établissements. La contribution demandée aux familles est libre. Les micro-crèches du secteur marchand se sont principalement orientées vers ce modèle de financement.

Aucune place, ou presque, n'était offerte par le secteur marchand avant l'apparition du CIF en janvier 2004. La première entreprise de crèche du secteur marchand, Les Petits Chaperons Rouges, n'avait pas encore trouvé son modèle économique sans le CIF.

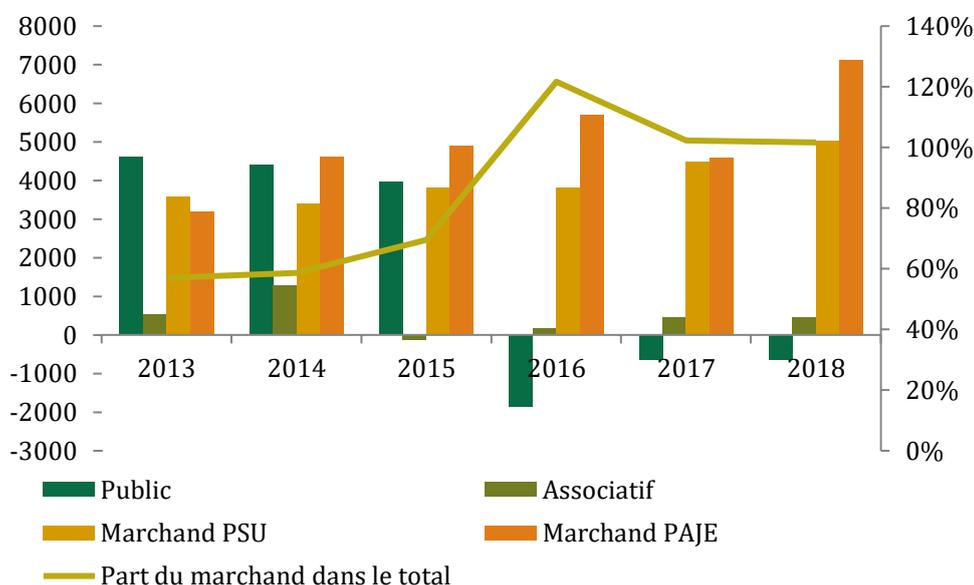
¹⁸ Le taux d'occupation budgétaire rapporte le nombre d'actes payés par les usagers au nombre d'actes théoriques. Le nombre d'actes théoriques représente le nombre total d'heures d'accueil qui pourrait être effectuées si toutes les places disponibles dans l'établissement étaient occupées pendant l'intégralité du temps d'ouverture proposée dans l'année.

Rapport

Depuis l'apparition du CIF, ce secteur des crèches gérées par le secteur marchand a connu une croissance à deux chiffres depuis 2005 et est même devenu le ressort principal du dynamisme de la création de places en crèches en France, comme l'avaient mis en exergue la mission IGAS-IGF de 2017¹⁹. La présente mission constate que sur les années 2013 à 2018, les entreprises de crèches du secteur marchand contribuent à l'essentiel des créations de places en crèches, voire même à la quasi-totalité des créations au cours des années 2016, 2017 et 2018 (cf. Graphique 5).

Le secteur marchand des crèches représente aujourd'hui de l'ordre de 1,1 à 1,4 Md€ de chiffres d'affaires et entre 21 000 et 26 000 salariés en équivalent temps plein. Il comprend plusieurs centaines d'entreprises dont les quinze premières concentrent 65 % des places de crèches et dont cinq d'entre elles sont des entreprises de taille intermédiaire (Babilou, Crèche attitude, La Maison Bleue, Les Petits Chaperons Rouges) dont certains se développent à l'international.

Graphique 5 : La répartition des créations de places par gestionnaire sur les dix dernières années



Source : Rapports annuels de l'ONAPE, lettre de l'ONAPE et calculs de la mission.

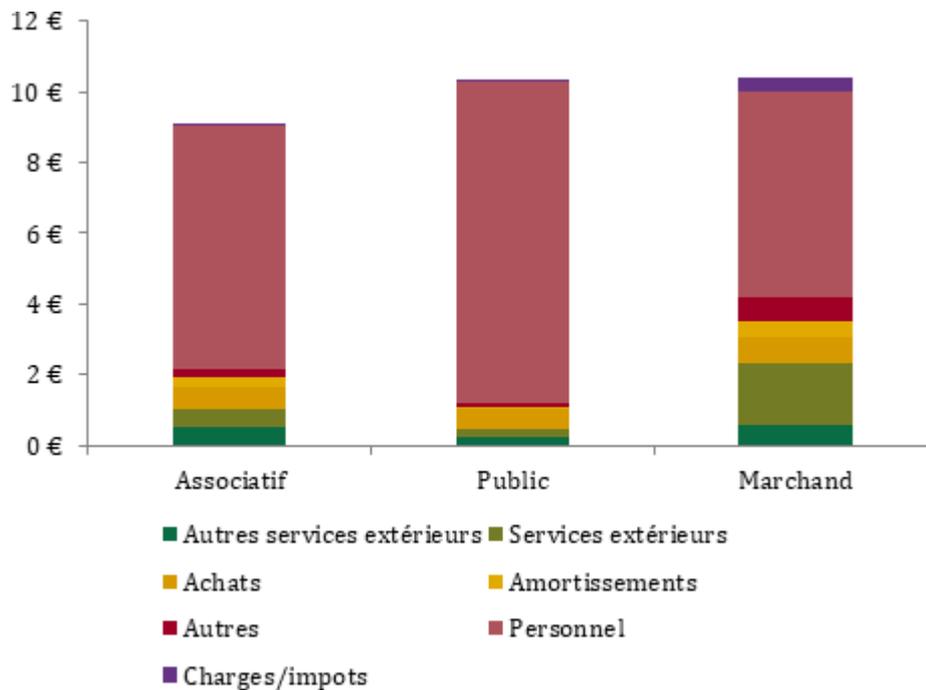
Ces gestionnaires d'EAJE du secteur marchand ont su trouver leur place dans le secteur de l'accueil du jeune enfant en s'appuyant sur un modèle économique efficace (cf. annexe III). En dépit de coûts plus élevés que leurs concurrents publics (immobilier, taxation), ils sont en mesure de présenter des coûts horaires équivalents à ceux du secteur public, et légèrement supérieurs à ceux des crèches associatives (cf. Graphique 6) grâce à un taux d'occupation budgétaire supérieur à celui observé dans le secteur public ou associatif. En particulier, à Paris qui représente près de 8 % des berceaux en France, les responsables administratifs de la Mairie de Paris signalent qu'actuellement les gestionnaires du secteur marchand proposent des places en crèches au meilleur coût, dans le respect des normes de qualité, et avec des marges de flexibilité pour le réservataire ou délégataire de service public (DSP) en l'occurrence. Ceci explique notamment pourquoi près de 40 % des berceaux de la mairie de Paris sont aujourd'hui en DSP et non en régie. Le différentiel de coût avoisinerait 12 % par berceau d'après les services de la mairie de Paris.

¹⁹ IGAS-IGF, La politique d'accueil du jeune enfant, revue de dépenses, juin 2017

Rapport

La mission a fait le constat (cf. annexe III) que si le modèle économique des crèches dont le financement repose sur la PSU pouvait aisément être documenté, comme le fait d'ailleurs le cabinet d'audit et de conseil Ernst & Young dans une étude de 2019²⁰, en revanche, il n'existe aucune donnée publique, ni même de jeux de données exploitables par la mission ou les services en charge du suivi des EAJE (DSS, DGCS, CNAF) pour apprécier le modèle économique des micro-crèches bénéficiant de la PAJE.

Graphique 6 : Le coût horaire des différents types de gestionnaire pour des établissements gérés dont le modèle de financement repose sur la PSU



Source : CNAF 2017, calculs de la mission.

2.2. Les crèches du secteur marchand dégagent des excédents bruts d'exploitation en ligne avec les entreprises du secteur de l'hébergement médico-social et de l'action sociale sans hébergement

Les EAJE du secteur marchand dont le modèle de financement repose sur la PSU bénéficient de soutiens publics qui leur permettent d'équilibrer leurs dépenses et de dégager des excédents bruts d'exploitation. Dans le cas des crèches dont le modèle de financement repose sur la PSU, en moyenne cet excédent brut d'exploitation était de 4,5 % en 2017.

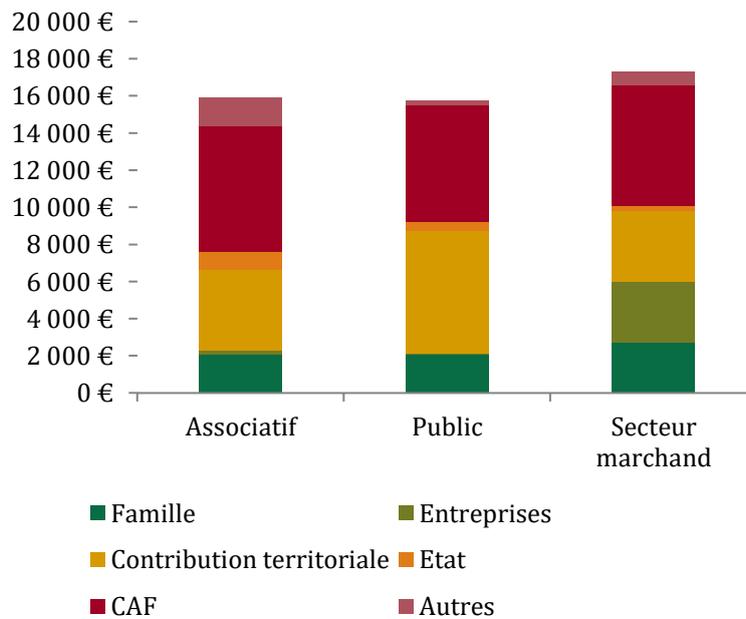
Les entreprises utilisant le CIF contribuent de façon importante à cet équilibre puisque 27 % des financements des crèches classiques à la PSU en proviennent (cf. Graphique 7). Sans ces financements, ces établissements n'atteindraient pas l'équilibre économique et seraient amenés à quitter le marché. Dans son rapport le cabinet Ernst & Young en déduit, que le CIF, puisqu'il contribue à solvabiliser cette demande, contribue à la création des 80 000 places gérées par le secteur marchand. La mission souscrit à cette observation, en la nuanciant des deux facteurs suivants : (i) le coût du CIF pour les finances publiques est supérieur à la seule dépense fiscale de 131 M€, car il faut également y ajouter les coûts pour les finances publiques associés à la déductibilité des charges de l'assiette de l'IS, ce qui porte le coût pour l'État à

²⁰ Ernst & Young, 1^{er} Baromètre Économique de la Petite Enfance, Réalités, enjeux et perspectives économiques de la petite enfance en France, novembre 2019.

Rapport

environ 180 M€ et (ii) d'autres éléments contribuent à cet équilibre, dont l'ensemble des autres financements et subventionnements publics (aides à l'investissement et les aides dont bénéficient les parents pour réduire le reste à charge des familles). Ainsi, on ne peut pas en déduire que les 131 M€ du CIF, en contribuant à créer 80 000 places de crèches, rapportent à la puissance publique quatre fois plus qu'ils ne coûtent comme cela figure dans le rapport Ernst & Young.

Graphique 7 : Le financement des différents types de gestionnaire pour des crèches « classiques » dont le modèle de financement repose sur la PSU



Source : CNAF 2017, calculs Pôle science des données.

En s'appuyant sur son estimation des effets de levier du CIF, la mission a été en mesure de présenter une estimation du niveau de subventionnement des EAJE multi-accueil par berceau et par heure de garde en 2017 pour les seules crèches dont le modèle de financement est la PSU (cf. annexe III). La méthode utilisée par la mission consiste à estimer, à partir des financements « entreprises », la part de ces financements qui sont subventionnées par l'État à travers le CIF. Il s'avère que les financements publics sont plus abondants pour les gestionnaires marchands (13 484 €) que pour les gestionnaires publics (12 580 €) lorsqu'on les rapporte au nombre de berceaux. En revanche, les établissements relevant du secteur marchand et dont le modèle de financement est la PSU, ne bénéficient pas, lorsqu'on rapporte les subventions reçues aux heures de garde effectives, d'un subventionnement plus élevé que les gestionnaires publics : il atteint de l'ordre de 7,8 € de financements publics par heure de garde effectuée dont 2,0 € de CIF contre 8,4 € pour les gestionnaires publiques. La différence entre les taux d'occupation budgétaire de ces berceaux explique cet écart.

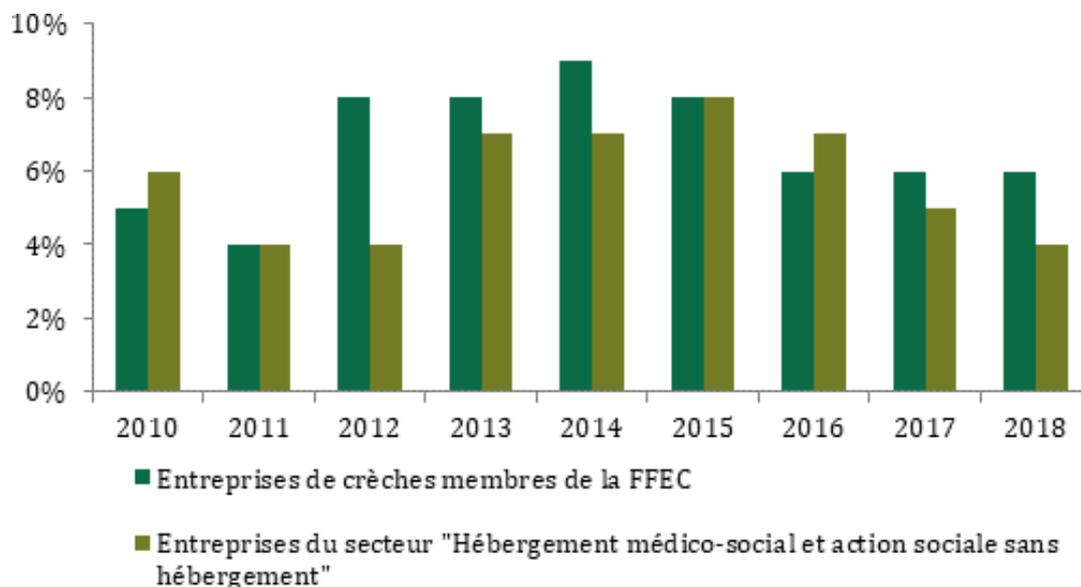
Lorsque l'on considère les indicateurs économiques au niveau des entreprises gestionnaires de crèches du secteur marchand tels qu'identifiées par la mission²¹, on constate que ces entreprises dégagent un taux de profitabilité de l'ordre de 6 %. Ce taux de profitabilité n'est pas très différent sur la période 2010-2018 de celui observé dans des entreprises du secteur d'activité de l'hébergement médico-social et de l'action sociale sans hébergement auquel ces entreprises font partie (cf. Graphique 8). En début de période, la profitabilité semblait

²¹ Il n'existe pas de code APE dédié aux gestionnaires de crèches du secteur marchand dans la nomenclature des activités françaises. La fédération française des entreprises de crèches fédère 60 % des entreprises du secteur. Elle a communiqué à la mission une liste exhaustive des SIREN de ses membres et la mission a identifié les données économiques sur le secteur à partir de ces SIREN (cf. annexe III).

Rapport

supérieure pour les gestionnaires de crèches du secteur marchand, mais ce n'était plus le cas en fin de période, peut-être en raison d'une concurrence accrue ou d'un développement sur des marchés moins rentables ou encore d'une hausse des soutiens publics inférieure à la hausse des coûts de fonctionnement.

Graphique 8 : Le taux de profitabilité des entreprises de crèches membres de la FEFC et des entreprises du secteur « Hébergement médico-social et action sociale sans hébergement » de 2010 à 2018



Source : Pôle science des données – FEFC et FARE(DGFIP).

La description de cette situation générale n'exclut pas des excès et des situations abusives. La mission IGAS-IGF de 2017 avait pointé ces risques en s'appuyant sur des situations idéales-typiques pour des gestionnaires de crèches qui optimiseraient les sources de subventionnement et de financement pour dégager des marges excessives. Cette analyse avait contribué à mettre en avant les risques spécifiques attachés à l'optimisation des ressources des établissements financés par la PAJE.

L'absence de données précises sur ces établissements n'a pas permis à la mission de documenter de manière détaillée leur équilibre économique (cf. annexe III).

Dans l'ensemble, la mission fait le constat que si en moyenne, le secteur ne semble pas dégager en 2018 de profits se démarquant de ceux observés dans des entreprises comparables au sein de la nomenclature des activités françaises, la distribution des profits dans le secteur est hétérogène. 5 % des entreprises dégagent des taux de profitabilité de 25 % et même 1 % des entreprises avec un taux de profitabilité de 65 % que compense un nombre important d'entreprises très peu profitables : 10 % des entreprises ont des taux de profitabilité négatif. Ces chiffres sont à mettre en lien avec la croissance très rapide de ce secteur au cours des 15 dernières années.

3. Le crédit d'impôt famille a permis la création de places de crèches mais a accusé le caractère inégalitaire de l'accès aux crèches

3.1. La pénurie de places en accueil formel du jeune enfant demeure en dépit de la mise en œuvre du crédit d'impôt famille et des autres dispositifs destinés à améliorer l'accueil du jeune enfant

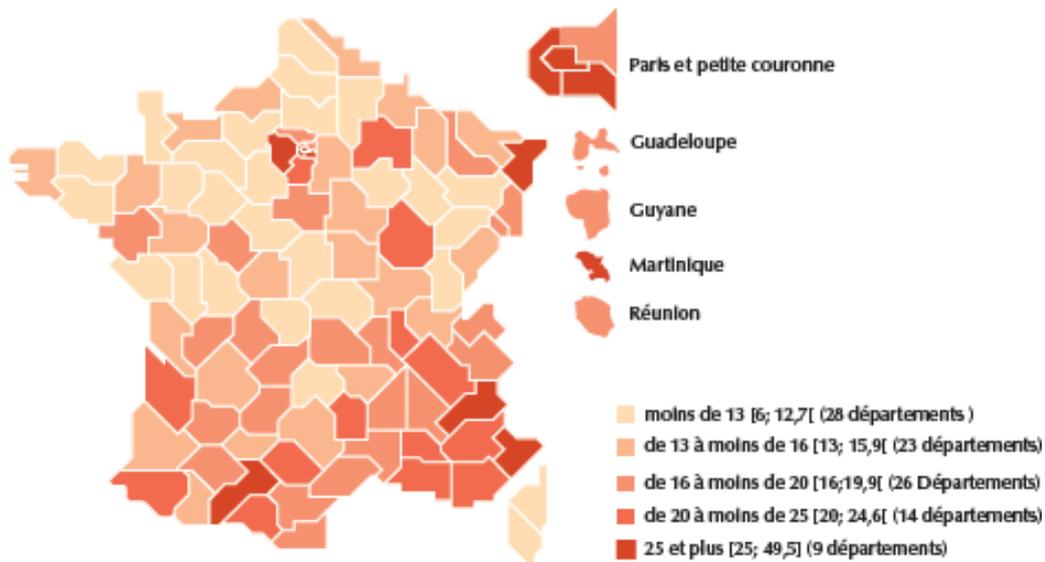
La crèche demeure le mode de garde préféré des Français (47 % des parents souhaitent que leur enfant soit accueilli en crèche entre ses 24 et 36 mois) et des rapports comme le rapport Cyrulnik²² qui illustre l'importance des 1 000 premiers jours dans l'acquisition des savoirs, la qualité des relations aux autres et la sociabilité, ont sans doute contribué à renforcer cette perception des parents.

Toutefois, les places en crèche sont insuffisantes pour répondre à la demande des parents. C'est ainsi qu'en moyenne seuls 20% des enfants de moins de 3 ans peuvent être accueillis en crèche.

La pénurie est particulièrement forte dans les zones urbaines où la demande est la plus forte. Dans les zones rurales, les enfants sont majoritairement gardés par les assistantes maternelles, surtout dans le grand Ouest, et par leurs parents dans les banlieues populaires.

Les capacités d'accueil en crèche sont comprises entre 6,3 et 49,5 (Paris) pour 100 enfants de moins de 3 ans pour une moyenne nationale de 20,1. En particulier dans la partie septentrionale de la France, 28 départements ruraux ont des capacités inférieures à 13 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. A contrario, certains départements franciliens (94, 78, 92 et 75) ont des taux nettement supérieurs à la moyenne nationale (entre 28,9 et 49,5). Enfin, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est la seule région avec les DOM dont tous les départements sont au-dessus de la moyenne nationale.

Graphique 9 : Part des enfants accueillis en crèche en 2018



Source : ONAPE.

²² Rapport de la commission d'experts présidé par Boris Cyrulnik sur les 1 000 premiers jours.

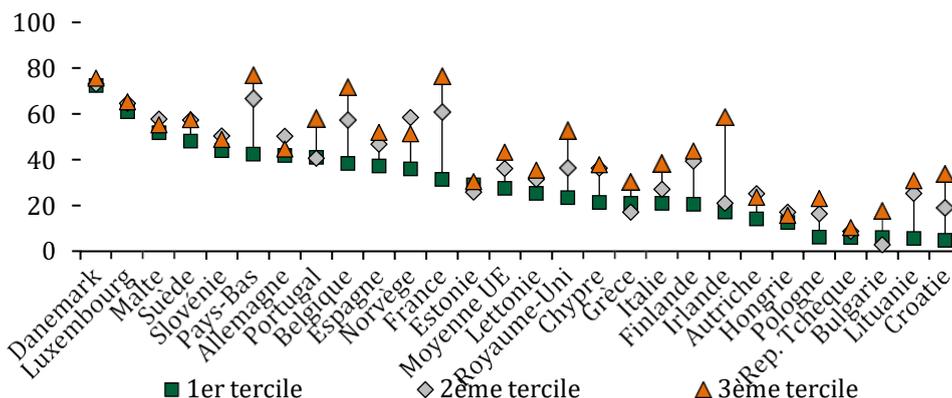
Rapport

L'accès des jeunes enfants aux places en crèche est également très corrélé à leur origine sociale. L'enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) sur les modes de garde en 2013²³ montre que **plus les parents sont modestes, plus ils gardent leurs enfants, et que plus ils sont aisés, plus leurs enfants ont accès à un mode de garde formel**. La création récente d'un bonus mixité et d'un bonus territoire vise à corriger ces inégalités.

Cette situation d'inégalité d'accès aux modes d'accueil formels (EAJE et autres modes de garde formels) est particulièrement marquée en France selon l'OCDE²⁴ (cf. Graphique 10):

- ◆ seuls 31% des enfants de moins de trois ans appartenant au premier tercile de revenus bénéficient d'une garde en dehors du cercle familial alors qu'ils représentent 76% dans le troisième tercile de revenus ;
- ◆ cet écart entre le premier et le dernier tercile est le plus élevé des pays européens de l'OCDE (45 points de pourcentage) devant l'Irlande (41 points de pourcentage) et les Pays-Bas (35 points de pourcentage) et bien supérieur à la moyenne européenne (16 points de pourcentage) ;
- ◆ ainsi les enfants français du troisième tercile de revenus ont un accès aux modes de garde formels meilleur que leurs homologues danois, champion européen tandis que ceux du troisième tercile de revenus sont à peine au-dessus de la moyenne de l'UE.

Graphique 10 : Taux de participation à un mode de garde formalisé²⁵ des enfants de moins de trois ans en % (2017 ou année la plus récente)



Source : OCDE à partir des données EU-SILC.

La France se caractérise donc par de très forts contrastes dans l'accès aux places de crèches marqué par des différences sociales et territoriales très marquées au détriment des plus pauvres, des zones rurales et des banlieues défavorisées. Les inégalités d'accès aux modes de garde formels en France et en particulier à un accueil en crèches se conjuguent avec les coûts différenciés de ces modalités d'accueils, largement financées par la puissance publique. Ainsi, le coût d'une place de crèche est d'environ 15 000 € pour la puissance publique (cf. annexe VI) quand celui d'une place chez une assistante maternelle est inférieur à 6 000 €. Enfin, le coût pour les pouvoirs publics d'un enfant gardé par ses parents est inférieur à 2 000 €.

²³ Sophie Villaume et Emilie Legendre, Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013, octobre 2014.

²⁴ OECD, Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care, 2018: Starting Strong, OECD Publishing.

²⁵ L'indicateur de mode de garde formalisé de l'OCDE recouvre tous les services organisés tels que les crèches ou les maternelles publiques ou privées et les services de garde fournis par des professionnels rémunérés.

3.2. Les familles bénéficiaires du crédit d'impôt famille sont souvent parmi les plus favorisées des zones urbaines

Au-delà des entreprises et des gestionnaires de crèches du secteur privé, les premiers bénéficiaires du CIF sont les salariés et les enfants qui ont accès à des places en crèches dans des établissements privés (associatifs ou marchands). Le système d'informations de la DGFIP sur le CIF ne permet ni d'identifier les établissements bénéficiaires, ni les familles des salariés bénéficiaires du dispositif.

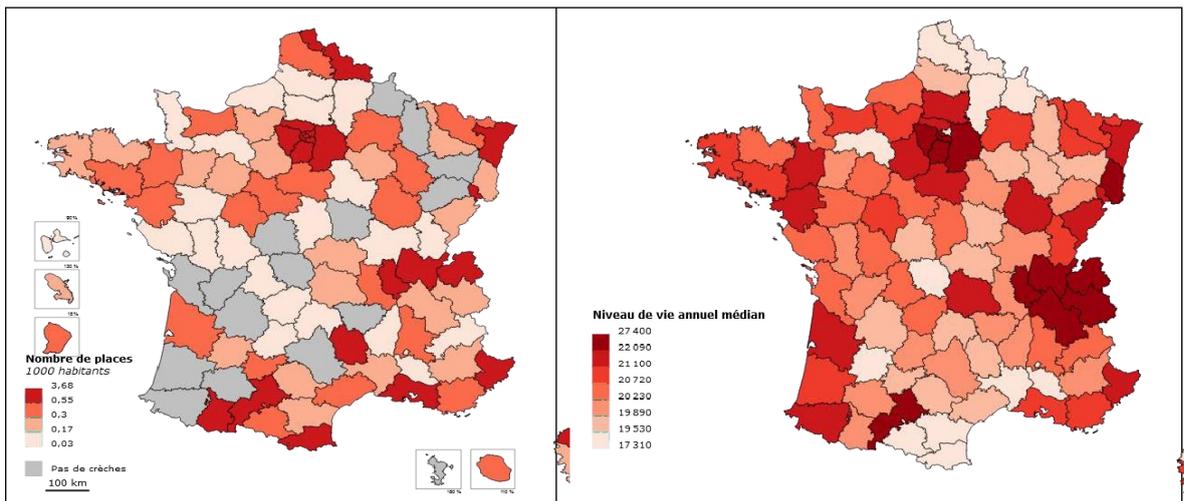
La mission a néanmoins mis en œuvre une stratégie d'identification des familles bénéficiaires du dispositif (cf. annexe III) qui consiste à relier, à l'échelle des communes, les territoires où sont implantées des crèches relevant du secteur marchand avec les caractéristiques sociodémographiques du territoire (revenu médian, âge des habitants, composition en termes de catégories socio-professionnelles de foyers).

En effet, d'après les gestionnaires de crèches interrogés par la mission, les places de crèches sont proposées aux familles à proximité immédiate de leur domicile, le plus souvent sur le territoire de leur commune, car :

- ◆ cela permet de réduire les temps de transport des enfants ;
- ◆ cela permet aux parents d'emmener et de rechercher le jeune enfant depuis le domicile.

Dans ce contexte, le rapprochement entre le lieu d'implantations des crèches du secteur marchand, principaux établissements financés par le CIF, et les caractéristiques sociodémographiques de ces territoires doit permettre d'identifier la typologie des familles bénéficiaires. Une première lecture graphique (cf. Graphique 11) révèle la superposition entre un nombre important de places en crèches du secteur marchand dont le modèle de financement est la PSU pour 1 000 habitants et le niveau de vie annuel médian pour des territoires comme l'Île-de-France ou le Rhône.

Graphique 11 : La localisation des places en crèches gérées par des gestionnaires du secteur marchand dont le modèle de financement est la PSU et niveaux de vie annuel médian par département en France en 2016



Source : Données INSEE et CNAF 2016, calculs de la mission.

Afin de prolonger ces analyses à l'appui de cartes, la mission a construit un modèle de régression linéaire afin de tester l'hypothèse que le nombre de berceaux par habitant gérés par des gestionnaires du secteur marchand dont le modèle de financement est la PSU est corrélé aux facteurs socioéconomiques de la commune. La mission disposait de données sur les communes d'implantation des crèches dont le modèle de financement est la PSU, mais pas de celles sur les communes d'implantation des micro-crèches dont le modèle de financement est

Rapport

la PAJE. Les résultats du modèle sont reportés au Tableau 1. Un tiers des disparités communales en termes de nombre de berceaux gérés par des gestionnaires du secteur marchand dont le modèle de financement est la PSU peut s'expliquer par les facteurs sociodémographiques retenus. En particulier, la principale variable explicative du modèle est le revenu médian au sein de la commune : **plus le revenu médian est élevé sur la commune, plus le nombre de places en crèches gérées le secteur marchand dont le modèle de financement est la PSU est important.**

Ainsi, **ce sont dans les territoires où habitent les populations les plus favorisées que s'implantent les crèches dont la création a été stimulée par le CIF.**

L'interprétation des résultats de la mission est limitée par l'absence de toutes données sur les micro-crèches PAJE du secteur marchand signalée supra.

Tableau 1 : Impact marginal des caractéristiques sociodémographiques sur le nombre de berceaux du secteur marchand avec un modèle de financement à la PSU par habitant

	Impact marginal	Écart type
part 20-24 ans	-0,0114	0,007
part 25-29 ans	-0,004	0,016
part 30-34 ans	0,0123	0,021
part 35-49 ans*	0,0429	0,019
part de cadre	-0,0015	0,003
part d'employé	-0,0030	0,004
part d'ouvrier	0,002	0,003
revenu médian*	2,13E-07	4.91E-08

* Variable statistiquement significative à 5 %

Sources : Données CNAF, données sociodémographiques au niveau communal (Insee), calculs de la mission.

Champs : Communes de plus de 5000 habitants et crèches du secteur marchand

Note de lecture : Toutes choses égales par ailleurs, lorsque la part des 35-49 ans augmente de 1 point, le nombre de places pour 1000 habitant augmente de 0,04 pt.

3.3. Un volet d'aide au financement de services à la personne avec les dépenses de catégorie II dont il est pour 20 % d'entre elles difficile de mesurer le lien avec la conciliation vie familiale et vie professionnelle

S'agissant des dépenses de catégorie II, outre leur relativement faible volumétrie présentée supra, la mission a fait le double constat suivant :

- ◆ ces dépenses peuvent s'appliquer à un champ large de dépenses éligibles constitué de 26 activités différentes, dont toutes ne se rattachent pas de manière directe à la conciliation de la vie familiale et professionnelle ;
- ◆ les entreprises bénéficiaires du CIF ne contrôlent pas en général les dépenses effectuées par les salariés à l'aide des CESU RH qu'elles préfinancent. En particulier, les entreprises bénéficiaires du CIF, qui déclarent des dépenses de catégorie II et que la mission a rencontrées dans le cadre de ses investigations, ne conservent pas de pièces justificatives en lien avec les dépenses effectuées par les salariés avec ces CESU RH.

Dans les faits, la maquette de direction générale des entreprises concernant les services à la personne rapporte que 80 % des CESU RH préfinancés par les entreprises ont pour destination des services de garde d'enfants. Le reste, 20 %, serait essentiellement des CESU finançant des prestations de ménage et dans de moindre proportion d'autres activités parmi les 26 activités éligibles comme le jardinage ou de développement personnel.

Rapport

La mission observe que de nombreux inconvénients pourraient être associés à une restriction du champ des dépenses éligibles de ces dépenses de catégorie II aux seules dépenses ayant un lien direct avec la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Parmi ces inconvénients, les plus notables sont (i) la définition précise du champ des activités éligibles parmi les 26 activités actuellement éligibles, sachant que l'on pourrait inclure des dépenses allant au-delà la petite enfance, comme celles associées à des personnes âgées dépendantes et qui pèsent également sur la conciliation de la vie familiale et professionnelle, (ii) la responsabilisation accrue des entreprises quant aux dépenses réalisées par leurs salariés avec les CESU RH préfinancés par elles et les coûts engendrés (archivage, contrôles) et (iii) la répercussion de cette responsabilisation des entreprises sur le contrôle des dépenses qui pourraient avoir pour conséquence un contrôle social accru de celles-ci sur leurs salariés.

Au regard de l'avantage limité, consistant à mieux orienter de l'ordre de 20 % des dépenses de CESU RH vers les assistants maternels et les gardes à domicile, qui représentent dans l'ensemble une part marginale du CIF, soit de l'ordre de 2,6 M€ par an (2 % de 131 M€), la mission estime que cette restriction du champ ne présente pas d'intérêt au regard du faible gain pour les finances publiques au vu des contraintes supplémentaires pour les entreprises.

3.4. Des effets difficiles à mesurer sur l'ensemble des modes de garde, mais qui doivent contribuer au phénomène de vase communicant entre les modes de garde

3.4.1. En participant de la dynamisation de l'accueil en structure collective, le CIF a contribué à la baisse de la demande en assistants maternels et en gardes à domicile pour les jeunes enfants

Des travaux de l'INSEE de septembre 2020²⁶ montraient que de 2000 à 2016, la hausse de la capacité d'accueil en EAJE (150 000 places) a eu pour effet de diminuer la demande pour des modes de garde plus individualisés, comme les assistantes maternelles ou la garde à domicile. Tout se passe ainsi comme si une partie des effets de l'augmentation des capacités d'accueil en structure collective avait pour effet de reporter la demande depuis les modes de garde individuels vers ce mode d'accueil plébiscité par les familles.

Dans les 10 % de communes où l'augmentation de la capacité d'accueil a été la plus forte, avec 14 points d'heures de garde supplémentaires, quatre ans après l'enregistrement de cette augmentation de l'offre, la demande pour des heures rémunérées d'assistants maternels et de garde à domicile est réduite de 13 points. **La substitution entre les solutions d'accueil du jeune enfant apparaît à cet égard presque totale. Ainsi, le CIF n'aurait pas contribué à la hausse du nombre de jeunes enfants bénéficiant d'un mode de garde formel. Il aurait en revanche permis à des enfants de bénéficier d'une garde collective au lieu d'une garde individuelle.**

La mise en œuvre du CIF a contribué à ces plans nationaux d'augmentation des capacités d'accueil en structure collective et des phénomènes décrits par l'INSEE.

3.4.2. Effet de concurrence sur la demande limitée avec les autres modes de garde en crèches

La mission s'est demandé si la création de places en crèches du secteur marchand avait porté préjudice à l'offre préexistante, qu'elle soit publique ou associative).

²⁶ Pierre Pora, Insee Analyses n° 55, Accroître l'offre de places en crèche : peu d'effet sur l'emploi, une baisse du recours aux autres modes de garde, septembre 2020.

Rapport

Les places de crèches du secteur marchand gérées sur le mode du financement PSU amplifient les phénomènes de concentration dans les aires métropolitaines déjà à l'œuvre pour l'ensemble des crèches. Les données manquent en ce qui concerne les crèches dont le modèle de financement est la PAJE, mais ces aires métropolitaines semblent compter également parmi les zones les plus concernées.

Il n'existe pas à la connaissance de la mission, de base de données permettant de déterminer de manière fine comment la demande sur ces territoires métropolitains a été affectée par l'émergence de ces places de crèches.

En ce qui concerne le phénomène des micro-crèches dans les Hauts-de-Seine, Manon Harguindeguy et Frédéric Vabre²⁷ tendaient à montrer que cette offre venait avant tout répondre à une demande insatisfaite. En revanche, sur d'autres territoires, des phénomènes de captation de la demande par les micro-crèches peuvent être observés, comme sur la ville de Caen, où quatre micro-crèches appartenant à un même gestionnaire se sont installées au cours de la décennie passée et attirent une partie de la demande, notamment dans sa fraction la plus solvable, qui auparavant se destinait à des acteurs installés avec des crèches classiques. Il est à noter que dans ce dernier cas, il s'agit d'un phénomène de concurrence qui met en concurrence non pas deux types de gestionnaires, du secteur marchand dans les deux cas, mais deux types d'établissements : les crèches classiques et les micro-crèches dont le modèle de financement est la PAJE. Cet exemple met en exergue les conséquences de l'absence de régulation au plan local.

À l'échelle de la ville de Paris, qui concentre près de 8 % des places de crèches en France, de la ville de Toulon, de la ville de Lille et des conseils départementaux du Var et du Nord, les services des collectivités locales comme ceux des caisses d'allocation familiale n'observent pas de capture de la demande par le secteur marchand, malgré des situations de pénurie de l'offre existante, car la réputation des crèches municipales reste à leurs yeux excellente. La mairie de Paris, pour réduire ses coûts de gestion et conserver de la flexibilité, a d'ailleurs recours à des DSP auprès des gestionnaires marchands.

3.4.3. En revanche, il existe des phénomènes de tensions sur les conditions d'offre entre ces acteurs, notamment en matière d'attractivité des salariés de la petite enfance

Parmi les phénomènes limitant la croissance de l'offre d'accueil en structure collective, deux éléments mettent en concurrence les différents types de gestionnaires qui font face à des rigidités sur leurs ressources à court terme :

- ◆ dans les aires métropolitaines, où la demande pour les places d'accueil en structure collective continue d'être insatisfaite, les différents gestionnaires sont en concurrence pour identifier puis louer ou acquérir des espaces adaptés pour accueillir des crèches – cela étant, compte tenu des conditions parfois offertes aux gestionnaires publics et aux associations, ce sont surtout les gestionnaires marchands qui sont en concurrence entre eux ;
- ◆ l'ensemble des gestionnaires sont en concurrence pour attirer des personnels de la petite enfance qualifiés, alors que ces personnels sont en nombre limité sur l'ensemble du territoire.

²⁷ Manon Harguindeguy et Frédéric Vabre, Revue des politiques sociales et familiales, n° 120, Réguler le développement des micro-crèches en milieu urbain, 2^{ème} trimestre 2015.

Rapport

La pénurie de main d'œuvre est le facteur le plus limitant pour les créations de places en crèches d'après les gestionnaires interrogés et met en tension les différents acteurs pour attirer les salariés qualifiés par des hausses de salaire. La mission relève que sur un territoire comme l'Île-de-France, entre les conditions de travail et de rémunération avantageuses de certaines collectivités et les moyens mis par le secteur marchand, la situation peut tourner au désavantage des gestionnaires associatifs.

La demande étant forte et limitant la croissance du secteur, des leviers pourraient être actionnés pour augmenter le nombre de professionnels qualifiés : (i) la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, (ii) la création de filières de formation initiale dédiée, notamment en Île-de-France, (iii) l'amélioration des conditions de travail dans les métiers de la petite enfance, où existe une pénibilité physique et psychique²⁸ et (iv) la revalorisation des métiers de la petite enfance dans l'information apportée aux adolescents en cours d'orientation. Ces éléments ne ressortent pas du champ de la mission qui se garde donc de toute proposition en la matière d'autant plus que le Gouvernement a fait de ce sujet une priorité.

3.4.4. Des phénomènes de captation de la valeur ajoutée par des plateformes d'intermédiation pourraient représenter un défi à l'avenir

L'équilibre économique d'une crèche privée, que le gestionnaire relève du secteur marchand ou associatif, repose sur trois éléments auxquels l'intermédiation au sein d'un réseau de crèches, et organisée notamment via des plateformes numériques constitue une réponse :

- ♦ optimiser l'occupation des berceaux dont dispose la structure et contenir les coûts fixes (locaux, matériels, personnels, coûts de structure) ;
- ♦ disposer parmi ses clients d'un maximum d'entreprises réservataires, pour maximiser les sources de financement de la structure ;
- ♦ couvrir les besoins de tous les salariés éligibles à une place au sein des entreprises réservataires de places en crèches pour conserver ou gagner de nouveaux marchés.

Des structures d'intermédiation entre entreprises réservataires, familles et gestionnaires de places en crèches ont émergé dans ce cadre :

- ♦ soit sous la forme d'un *pure broker* de l'intermédiation, comme « maplaceencrèches » qui n'est pas un gestionnaire de crèches par ailleurs, mais offre uniquement un service d'intermédiation entre demandeurs et offreurs de places en crèches,
- ♦ soit sous la forme d'une intermédiation adossée à un gestionnaire à l'un des cinq grands gestionnaires de crèches qui a structuré un réseau autour de lui pour répondre aux besoins des grandes entreprises à maillage national qui réservent chez lui des places en crèches.

Débutée en 2010, cette activité d'intermédiation, organisée notamment via des plateformes numériques mais également supportée par des équipes commerciales physiques, contribue à la réservation de l'ordre de 5 000 places par an avec un chiffre d'affaires de 50 à 75 M€.

Ce marché ne représente encore qu'une part seulement de la réservation de places par des entreprises, mais pourrait être amené à croître, ou bien avec la croissance des réservations de places par les entreprises ou bien avec la part de ces réservations structurée par un intermédiaire.

²⁸ Eve Meuret-Campfort, Dire la pénibilité du travail en crèche ? Une enquête auprès d'auxiliaires de puériculture syndicalistes, 2014.

Rapport

La mission constate que ces activités d'intermédiation jouent un rôle important, qu'il convient d'une part de conforter en explicitant leur éligibilité au crédit d'impôt famille, mais également d'autre part d'encadrer, compte tenu des enjeux de partage de la valeur ajoutée dont elles sont à l'origine entre les intermédiaires et les gestionnaires de crèches. En particulier, il apparaît à la mission, que si aujourd'hui plusieurs acteurs contribuent à ce que la structure du marché apparaisse comme concurrentielle, avec près de six acteurs significatifs pour 5 000 places, en revanche la transparence sur le prix des places réservées par le biais de ces intermédiaires n'est pas toujours assurée. En particulier, la mission relève que pour certaines places, la différence entre le prix réservé pour une place de crèches par une entreprise et le financement perçu par le gestionnaire peut s'élever à une dizaine de milliers d'euros, ce qui pourrait être le signe d'excès et de captation de la valeur ajoutée par ces intermédiaires.

3.5. La mise en œuvre d'un système où les entreprises jouent un rôle dans le financement des modes d'accueil ajoute une couche de complexité qui se répercute en des coûts commerciaux supplémentaires

La France propose un modèle mixte de financement des EAJE, comme d'ailleurs la plupart des pays européens, tels que l'Allemagne, l'Italie ou la Suède où les gestionnaires peuvent être publics ou privés.

Toutefois, le système français, en faisant intervenir à la fois la CNAF, qui gère un mode de financement à l'acte, relativement complexe à mettre en œuvre, les familles et des tiers réservataires, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des entreprises, fait intervenir un plus grand nombre de financeurs que dans la plupart des autres modèles.

Cette multiplicité des sources de financement (CNAF, familles avec diverses aides de l'État, collectivités territoriales et entreprises avec leurs propres aides de l'État et subventions supplémentaires comme pour l'accueil des handicapés) et des modèles (crèches classiques, micro-crèches, différents types de gestionnaires) a des avantages, notamment en ce qu'il favorise la diversité de l'offre permettant de répondre au libre choix des familles, voire même la mise en concurrence des différents types de gestionnaires.

Mais cette complexité entraîne également des coûts de structures portés par les EAJE pour attirer et organiser les financements dont ils peuvent être bénéficiaires. En particulier, l'intervention des entreprises dans le dispositif, s'il permet d'attirer vers le secteur quelques 80 M€ en supplément de ce qui était injecté par les finances publiques, s'accompagne de coûts de commercialisation pour les gestionnaires de crèches²⁹.

La mission ne s'est pas appuyée sur la comptabilité analytique des gestionnaires de crèches du secteur marchand et ne dispose pas de toutes les données nécessaires pour estimer le « coût » de la commercialisation des places de crèches aux entreprises mais aussi des collectivités à qui sont vendues des places de crèches et de la complexité introduite par le système français de tiers financeur. Cela étant, il ressort de ses entretiens avec les parties prenantes du secteur que :

- ◆ les coûts de structure des grands gestionnaires de crèches représentent de l'ordre de 10 à 15 % de l'ensemble des charges de ces gestionnaires ;
- ◆ les coûts de l'intermédiation pour les places en crèches réservées par des entreprises réservataires et qui comprennent : des coûts commerciaux, le coût de développement d'ERP pour l'optimisation des places en crèches et divers autres services représentent de 20 à 25 % des prix des places de réservation des places en crèches.

²⁹ Ces coûts commerciaux incluent le recrutement et le fonctionnement d'équipes commerciales, l'animation d'événements de promotion ou encore l'acquisition et le fonctionnement de système d'informations dédiés à la gestion de la clientèle ou encore à l'intermédiation en ligne entre clients potentiels et gestionnaires de places en crèches.

Rapport

Ces éléments apparaissent cohérents, car ce sont sur les places en crèches réservées par des entreprises que les coûts commerciaux sont les plus importants.

Dans ce cadre, en s'appuyant sur le fait que les financements des entreprises pour la réservation de places en crèches générés via le CIF (dépenses fiscales, déductions d'impôts de la base de l'IS et effet de levier) est de l'ordre de 262 M€, alors cela signifie que de l'ordre de 20 à 25 % de ces flux couvrent des coûts commerciaux, i.e entre 52 M€ et 63 M€.

Cette analyse demanderait néanmoins à être étayée par des éléments plus détaillés sur la comptabilité analytique des gestionnaires de crèches.

3.6. Aucun pays en Europe n'utilise de manière aussi importante que la France le crédit d'impôt pour encourager le développement des crèches et les incitations gouvernementales pour impliquer les entreprises sont limitées

La mission s'est appuyée sur une enquête comparative internationale qui a mobilisé les conseillers sociaux et économiques de six pays européens (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Pologne, Suède) et deux pays américains (États-Unis, Québec).

Il en ressort que **rare sont désormais les pays qui encouragent les entreprises à prendre des mesures pour aider leurs salariés à mieux concilier vie professionnelle et familiale et notamment à s'impliquer dans les modes de garde des jeunes enfants de leurs salariés.**

En Suède ou au Québec, aucun dispositif public n'existe en direction des entreprises – les entreprises peuvent néanmoins s'impliquer afin d'attirer ou de retenir certains salariés ;

Au Royaume-Uni, jusqu'à fin 2018, existait un dispositif de « chèque entreprises » qui permettait à chaque employé de convertir jusqu'à 243 £ de son salaire brut par mois au financement d'un mode de garde, ce qui exonérait cette part du salaire des impôts et cotisations sociales. Fin 2017, environ 5 % des employeurs utilisaient ce dispositif pour un coût pour l'Etat de 220 ME.

Le gouvernement britannique a considéré que ce dispositif avait une couverture limitée, qu'il n'était pas accessible aux parents ayant le statut de travailleurs indépendants, qu'il bénéficiait dans les faits peu aux salariés proches du salaire minimum et ne tenait pas compte du nombre d'enfants par famille. C'est pourquoi **il a décidé de l'éteindre.**

Il a été remplacé par une contribution publique à hauteur de 20% des frais de garde d'enfants jusqu'à un maximum de 2000 £ par an (ou 4 000 £ si l'enfant est handicapé). Le programme est ouvert à tous les parents d'enfants de moins de 12 ans (ou de moins de 17 ans en cas de handicap). Chaque famille éligible peut ouvrir gratuitement un « compte » en ligne auprès d'un fournisseur de services de garde. Les parents alimentent ce compte dont l'encours est ensuite complété par l'Etat à hauteur de 20% des sommes versées par les familles jusqu'à saturation du plafond de 2000£/an.

Pour être éligible, il faut que les deux parents (ou le parent isolé) travaillent et reçoivent chacun une rémunération équivalant à 16h par semaine au salaire minimum (120 £) jusqu'à un plafond de revenus de 100 000£/an par parent

En Espagne, un régime de déduction fiscale a permis entre 2004 et 2011 aux entreprises de réduire de l'impôt sur les sociétés 10% des dépenses liées à la création de crèches pour leurs salariés. **Ce dispositif a été supprimé en 2011** dans le cadre du plan d'économie mis en place pour restaurer l'équilibre budgétaire à la suite de la crise de 2008/09. Depuis, il n'existe plus que des incitations permettant aux parents de déduire de leur impôt sur le revenu une part des dépenses de garde des jeunes enfants.

Rapport

En Allemagne, une entreprise peut bénéficier d'une aide fédérale forfaitaire de 400 €/mois à la création d'une place nouvelle d'accueil d'un jeune enfant, soit 4 800€ par an pour une durée maximale de 2 ans. Les Länder peuvent compléter ce dispositif.

En Pologne, une loi adoptée en 2016 permet de défiscaliser les dépenses réalisées par un employeur pour l'accueil d'un enfant en crèche ou chez une assistante maternelle dans la limite de 445 € par enfant et par mois, soit 5 340€ par an, montant fortement revalorisé en 2018.

En Italie, la Cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité des aides de l'Etat aux entreprises destinées à soutenir la création de crèches d'entreprises. Seules 220 crèches d'entreprises existent alors que le pays compte 11 000 crèches. Elles sont surtout le fait de grands groupes italiens ou internationaux presque exclusivement installées dans le nord du pays. Toutefois, les investissements réalisés pour créer une crèche d'entreprise sont déductibles de l'impôt sur les sociétés dans la limite de 0,5% et les dépenses d'accueil des jeunes enfants des salariés sont incluses dans les avantages en nature limité à 258,23€ par salarié et par an.

Enfin, **les États-Unis** ont mis en place un crédit d'impôt qui représente 25% des dépenses s'il s'agit d'une crèche d'entreprise ou 10% des dépenses en cas de contrat avec une crèche privée dans la limite de 150 000 USD par an. Ce crédit d'impôt représentait 16,7 M€ en 2013. Par ailleurs, les entreprises peuvent financer des dépenses de garde d'enfants de moins de 12 ans pour le compte de leurs employés. Ces montants sont ainsi exonérés de l'impôt sur le revenu et sont plafonnés à 10 500 USD pour les couples mariés avec une imposition conjointe. **Toutefois, le débat aux Etats-Unis ne porte pas sur une mise à contribution accrue des entreprises en matière de garde d'enfants mais sur un investissement public massif pour l'ouverture de places additionnelles pour garantir un accès gratuit et universel.**

À la connaissance de la mission et des conseillers économiques et sociaux consultés, pas plus qu'en France, ces dispositifs fiscaux pour inciter les entreprises à s'impliquer dans la conciliation vie professionnelle et vie familiale n'ont fait l'objet d'une évaluation. Seule le Royaume-Uni a procédé à un examen de ce dispositif, mais relevant plutôt du jugement en opportunité politique, eu égard notamment aux situations d'iniquités créées par un tel dispositif entre salariés et indépendants ou entre salariés et inactifs, alors que toutes les familles font face à la pénurie de places en crèches.

4. À court terme, le CIF pourrait être maintenu grâce un *statu quo* législatif avant de le supprimer à moyen terme dans le cadre d'une refondation de la politique d'accueil du jeune enfant

Le CIF a répondu à certains des objectifs qui lui avaient été assignés lors de sa création en 2004 : (i) émergence d'un secteur économique des entreprises de crèches. (ii) contribution à la création de places en crèches, et dans une moindre mesure (iii) financement de ces places, en partie, par les entreprises, (iiii) et incitation des entreprises à actionner des leviers pour aider à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle de leurs salariés.

4.1. À court terme, assurer un *statu quo* législatif des dispositions encadrant le CIF

4.1.1. Assurer un *statu quo* législatif du CIF et améliorer le suivi du dispositif et la transparence du marché des crèches privées

Force est de constater que la pénurie de places en crèches demeure et que le CIF contribue à renforcer les inégalités sociales et territoriales dans l'accès aux places en crèches. En effet, **le**

Rapport

CIF permet de réserver des places en crèches aux salariés des entreprises qui s'impliquent dans le dispositif, leur évitant d'être placée en file d'attente et de connaître l'incertitude sur l'obtention d'une place en crèche.

Toutefois, dans un contexte où la crise sanitaire a fragilisé les acteurs du secteur des crèches du secteur marchand et où celui-ci contribue à la création de places de crèche, la mission considère que le niveau des dépenses occasionnées par le CIF (131 M€) ne justifie pas sa remise en cause à court terme, d'autant plus que la stabilité réglementaire est particulièrement importante en matière de politique familiale. **Elle propose donc, dans un premier temps, un *statu quo* des dispositions législatives encadrant le CIF afin de maintenir le champ et les dispositions actuelles du dispositif.**

Proposition n° 1 : Assurer un *statu quo* législatif.

Cela n'exclut pas que certaines modalités de mise en œuvre du CIF puissent être précisées par instruction fiscale, comme l'éligibilité des dépenses d'intermédiation (le coût de mise en relation entre une entreprise et un réseau de crèches) pour la réservation d'une place en crèches.

4.1.2. Améliorer le suivi du dispositif et la transparence du marché des crèches privées

Le système d'informations sur le CIF est à ce stade trop limité pour permettre une évaluation détaillée du dispositif. Le formulaire à remplir par les entreprises bénéficiaires pour déclarer leurs dépenses éligibles est aujourd'hui un formulaire papier. Les informations qu'il comporte ne sont pas collectées et centralisées dans une base de données informatisée, à l'exception du montant de la créance fiscale associée à chaque entreprise bénéficiaire.

Le système d'informations sur le CIF pourrait être amélioré par la numérisation, pour l'avenir, des informations contenues sur ces formulaires. En outre, cela pourrait donner l'opportunité de substituer une déclaration en ligne à ces formulaires papier, répondant ainsi aux demandes des entreprises bénéficiaires rencontrées par la mission, et permettrait de simplifier la transmission et l'archivage de ces données, et d'améliorer leur valorisation.

Une meilleure exploitation des données permettrait de mieux connaître les bénéficiaires de la mesure et de pouvoir ventiler avec précision les dépenses entre catégorie I (places de crèches) et catégorie II (CESU RH).

Proposition n° 2 : Numériser la déclaration des dépenses éligibles des entreprises, s'assurer que les entreprises relient les places en crèches réservées en EAJE à des établissements identifiés et collecter l'information dans une base de données dédiée de la direction générale des finances publiques de façon à mieux exploiter ces données.

La transparence sur les pratiques des acteurs du secteur de la petite enfance est un élément structurant du fonctionnement adéquat du marché et de la protection des consommateurs. La mission a fait le constat que celle-ci pouvait être améliorée, notamment en ce qui concerne la transparence sur les prix de réservation pratiqués, qu'il s'agisse d'indiquer aux entreprises réservataires les prix pratiqués sur le marché ou bien de l'indiquer aux crèches gestionnaires appartenant à des réseaux de crèches qui participent à ce marché à travers un intermédiaire (cf. annexe IV).

Les activités d'intermédiation entre entreprises réservataires et entreprises gestionnaires d'établissements de crèches contribuent au bon fonctionnement du secteur, permettant notamment aux entreprises du secteur marchand d'optimiser leurs taux d'occupation des berceaux et de mieux répondre à la demande dans un contexte de pénurie.

Rapport

L'activité d'intermédiation est située à une interface stratégique entre les différents acteurs et même si à ce stade, il n'existe pas, à la connaissance de la mission, d'acteur dominant qui impose ses prix aux autres, une meilleure transparence sur les prix pourrait permettre de garantir de meilleures conditions de partage de la valeur ajoutée le long de la chaîne de production de places en crèches. En concertation avec les opérateurs du secteur de la petite enfance (marchand et associatif), la CNAF pourrait collecter et diffuser l'information sur les prix pour améliorer la transparence de ce marché. La mission relève que le projet d'instruction au BOSS visant à préciser les conditions d'évaluation et le cas échéant l'assujettissement à l'impôt sur le revenu de l'avantage constitué pour le salarié du fait de la participation financière des entreprises au financement de places en crèches pourrait contribuer à la transparence des prix de réservation des places en micro-crèches PAJE. En effet, dans ce nouveau cadre, et à la connaissance de la mission sur le projet en cours, les micro-crèches PAJE vont devoir communiquer à la DSS des informations sur les prix de réservation par les entreprises et le reste à charge des familles. Il conviendrait que la DSS partage ces informations, de manière agrégée, avec la CNAF, de manière à ce que cette dernière soit en mesure de réaliser un travail d'information sur les prix.

Proposition n° 3 : Assurer une transparence sur les prix des réservations de places en crèches en publiant sur le site de la caisse nationale d'allocation familiale la synthèse des relevés des prix de réservation des places en crèches observés par les caisses départementales d'allocation familiale sur leur ressort.

La mission relève que ses préoccupations sur la transparence du marché des places en crèches rejoignent celles de la direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui s'apprête à lancer une enquête sur les micro-crèches visant à rechercher d'éventuels abus afin de protéger les consommateurs³⁰.

L'un des objectifs du CIF est d'inciter les entreprises bénéficiaires à s'impliquer pour assurer une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle de leurs salariés.

Alors qu'au début des années 2000, plusieurs enquêtes menées par l'INSEE, parfois dans un cadre européen comme ce fut le cas d'une enquête d'Eurofound³¹, visaient précisément à mieux connaître les actions des entreprises en faveur de la conciliation entre vie professionnelle et privée de leurs salariés, les résultats atteints et les mesures plébiscitées par les salariés, ces enquêtes n'existent plus.

Relancer ces enquêtes sur un rythme décennal et ajouter de nouvelles questions portant sur la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle permettraient de mieux connaître les actions des entreprises.

Proposition n° 4 : Réaliser une enquête de l'INSEE, associant en tant que de besoin, l'INED, la DARES et la DREES, sur la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle en entreprises en détaillant les outils les plus utiles aux yeux des employeurs et des salariés.

L'action déconcentrée des caisses d'allocations familiales pourrait être relayée par un travail de consolidation des données et des connaissances sur les effets du CIF et du développement des crèches privées par la CNAF. En particulier, le rapport annuel de l'ONAPE sur l'accueil des jeunes enfants pourrait inclure un point sur le développement du CIF et de ses effets sur les crèches privées en s'appuyant sur les données collectées par le système d'informations de la DGFIP que la mission appelle de ses vœux. Il conviendrait alors de prévoir une convention entre la DGFIP et la CNAF pour permettre l'accessibilité à la CNAF des données du CIF.

³⁰ Les Pros de la petite enfance, La lettre hebdo n° 8 du 21 juin 2021.

³¹ Agence communautaire créée par le règlement n° 1365/75 du Conseil du 26 mai 1975 et notamment les enquêtes *European Survey on Working Time and Work-Life Balance* (ESWT) ou *European Quality of Life Survey* (EQLS) dont certaines des questions ont été modifiées ou ne sont plus accessibles entre les enquêtes de 2003 et 2016.

Proposition n° 5 : Inclure un suivi du développement des crèches privées (associatives et du secteur marchand) et du CIF dans le rapport annuel de l'ONAPE et permettre à la CNAF de s'appuyer dans ce cadre sur les bases de données collectées par la DGFIP sur le crédit d'impôt famille.

Un pilotage approprié d'un dispositif passe par son évaluation régulière au regard des objectifs assignés au dispositif. Il apparaît à la mission que l'un des objectifs du CIF était de permettre d'appeler dans le secteur de la garde des jeunes enfants des financements supplémentaires issus des entreprises, c'est-à-dire d'utiliser son effet de levier.

Ce calcul devrait faire l'objet d'une évaluation unifiée concernant l'ensemble des crédits d'impôt, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. En effet, alors que le CIR a fait l'objet de nombreux travaux pour déterminer de manière fine son effet de levier, le ministère de la culture a utilisé d'autres méthodes pour déterminer les effets d'entraînement du crédit d'impôt audiovisuel ou du crédit d'impôt exportation.

Proposition n° 6 : Confier à la DGFIP ou bien si nécessaire à un groupe de réflexion interministériel sous l'égide par exemple de France stratégie l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation des crédits d'impôt permettant de déterminer l'effet de levier qu'ils génèrent sur la dépense des entreprises privées de façon à pouvoir comparer leur impact.

4.2. À moyen terme, dans le contexte d'une refondation de la politique d'accueil du jeune enfant, le crédit d'impôt famille pourrait disparaître pour laisser place à un système de financement plus simple des EAJE prenant mieux en compte les spécificités du secteur marchand

À moyen terme, la mission considère, en cohérence avec les travaux effectués par ailleurs par la mission IGAS-IGF de 2021 sur les revues de dépense de la politique familiale³² qu'une refondation de la politique d'accueil du jeune enfant doit être engagée afin

- ◆ d'augmenter l'offre de garde individuelle et collective ;
- ◆ de réduire les inégalités sociales et territoriales d'accès aux modes de garde formel ;
- ◆ de simplifier les règles de financement pour réduire des coûts de gestion³³ ;
- ◆ de mobiliser l'ensemble des acteurs, assistantes maternelles et crèches, qu'elles soient publiques, associatives et privées.

Dans ce contexte, le CIF pourrait être remplacé et refondu dans un système global plus simple de financement des EAJE. En effet, la mission considère que la complexité du système actuel de financement et l'absence de chef de file au niveau local conduisent à des frais de gestion importants supportés, notamment par les EAJE du secteur marchand. La simplification des modalités de financement pourrait permettre la diminution de ces coûts et l'accroissement de l'offre pour un même montant de dépense publique.

³² Mission IGAS-IGF, Revue de dépenses des politiques familiales, juillet 2021.

³³ Comme précisé supra, cette complexité est liée à deux éléments. En premier lieu, compte tenu du système de tiers réservataire, les EAJE du secteur privé (marchand et associatif) doivent reposer, pour assurer un équilibre financier, sur le développement d'une force commerciale, qu'il s'agisse d'attirer des financements d'entreprises mais également pour conclure des accords de réservation ou de délégation de service public avec des collectivités territoriales. Si l'on se base sur l'exemple de maplaceencrèche, entreprise qui ne gère pas directement de places en crèches et dont le modèle économique repose sur l'intermédiation, c'est de l'ordre de 10 à 15 % du prix payé par le tiers financeur qui sert à financer ces coûts commerciaux. En second lieu, le système de financement des crèches par la CNAF est complexe en lui-même. Il distingue deux types d'établissements aux règles différentes : ceux à la PAJE et qui ne sont financés qu'indirectement par la CNAF par l'intermédiaire des familles, avec des effets de volatilité des financements importants en cas de non-remplissage de la crèche et ceux à la PSU pour lesquels les règles adoptées en 2014 de tarification à l'acte impliquent des coûts en matière de suivi et de reporting de l'activité.

Rapport

En contrepartie de la suppression du CIF, le nouveau système devrait prévoir :

- ◆ un mode de subventionnement des EAJE simplifié et ouvert au secteur marchand assurant
 - le maintien de l'équilibre économique de ces établissements qu'ils soient du secteur public, du secteur associatif ou du secteur marchand ;
 - l'allègement des coûts de structure, qu'il s'agisse des coûts commerciaux pour démarcher des tiers financeurs s'agissant des EAJE du secteur associatif ou du secteur marchand ou des coûts associés à la mesure de l'activité et qui sont supportés par l'ensemble de ces établissements ;
 - une forme d'équilibre entre les financeurs des modes de garde de l'enfant, entre la CNAF, les collectivités et les familles, à proportion de leurs capacités financières ;
- ◆ un mode de subventionnement à même d'inciter à la dynamisation de l'offre de places en crèches
 - destinées à accueillir des familles moins favorisées ;
 - dans des territoires où jusqu'à présent la pénurie de places en crèches est la plus forte ;
- ◆ le maintien de leviers favorisant la conciliation de la vie familiale et professionnelle des salariés.

La mission recommande de ne pas utiliser d'outils de nature fiscale dans ce cadre pour deux raisons. Premièrement, le recours à un instrument fiscal est peu flexible et entraîne des différences entre contribuables selon leur niveau de contribution à l'impôt et aujourd'hui, il apparaît que l'une des priorités de la politique d'accueil du jeune enfant réside dans la réduction des inégalités d'accès aux modes d'accueil formel du jeune enfant. Deuxièmement, en ce qui concerne le CIF, la mission a relevé que le recours à un dispositif de nature fiscale ne permet pas un pilotage approprié.

Ces modalités de financement pourraient être unifiées entre les types d'établissements : crèches classiques et micro-crèches, répondant à l'exigence de simplification et passer par la révision de la PSU actuellement servie par la CNAF. La mission relève que la signature de la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la CNAF (2023/27) ou la suivante sera le document susceptible d'inclure les orientations énumérées supra par la mission.

Proposition n° 7 : À moyen terme, dans le cadre d'une refondation de la politique d'accueil du jeune enfant permettant d'augmenter l'offre de garde des jeunes enfants, qu'elle soit individuelle ou collective, publique, associative ou marchande, de réduire les inégalités sociales et territoriales, de simplifier les procédures au service de l'égalité des chances des enfants, le crédit d'impôt famille pourrait être supprimé.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Assurer un *statu quo législatif*.

Proposition n° 2 : Numériser la déclaration des dépenses éligibles des entreprises, s'assurer que les entreprises relient les places en crèches réservées en EAJE à des établissements identifiés et collecter l'information dans une base de données dédiée de la direction générale des finances publiques de façon à mieux exploiter ces données.

Proposition n° 3 : Assurer une transparence sur les prix des réservations de places en crèches en publiant sur le site de la caisse nationale d'allocation familiale la synthèse des relevés des prix de réservation des places en crèches observés par les caisses départementales d'allocation familiale sur leur ressort.

Proposition n° 4 : Réaliser une enquête de l'INSEE, associant en tant que de besoin, l'INED, la DARES et la DREES, sur la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle en entreprises en détaillant les outils les plus utiles aux yeux des employeurs et des salariés.

Proposition n° 5 : Inclure un suivi du développement des crèches privées (associatives et du secteur marchand) et du CIF dans le rapport annuel de l'ONAPE et permettre à la CNAF de s'appuyer dans ce cadre sur les bases de données collectées par la DGFIP sur le crédit d'impôt famille.

Proposition n° 6 : Confier à la DGFIP ou bien si nécessaire à un groupe de réflexion interministériel sous l'égide par exemple de France stratégie l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation des crédits d'impôt permettant de déterminer l'effet de levier qu'ils génèrent sur la dépense des entreprises privées de façon à pouvoir comparer leur impact.

Proposition n° 7 : À moyen terme, dans le cadre d'une refondation de la politique d'accueil du jeune enfant permettant d'augmenter l'offre de garde des jeunes enfants, qu'elle soit individuelle ou collective, publique, associative ou marchande, de réduire les inégalités sociales et territoriales, de simplifier les procédures au service de l'égalité des chances des enfants, le crédit d'impôt famille pourrait être supprimé.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : LES BÉNÉFICIAIRES DU CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE**
- ANNEXE II : LA VENTILATION DES DÉPENSES ÉLIGIBLES AU CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE**
- ANNEXE III : LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES CRÈCHES PRIVÉES EN MULTI-ACCUEIL ET EN MICRO-CRÈCHES**
- ANNEXE IV : L'INTERMÉDIATION DANS LA RÉSERVATION DE PLACES EN CRÈCHE**
- ANNEXE V : LES EFFETS DE LEVIERS DU CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE**
- ANNEXE VI : ÉTUDE COMPARATIVE INTERNATIONALE SUR LA PLACE DES ENTREPRISES DANS LES POLITIQUES D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT**
- ANNEXE VII : CONCILIATION VIE PRIVÉE ET VIE FAMILIALE ET ACCUEIL DU JEUNE ENFANT**
- ANNEXE VIII : LISTE DES SIGNES ET ACRONYMES UTILISÉS**
- ANNEXE IX : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

ANNEXE I

Les bénéficiaires du crédit d'impôt famille

SOMMAIRE

1. 40 % DES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES DU CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE (CIF) SE RATTACHENT À DES ACTIVITÉS DE SERVICES AUX ENTREPRISES ET DÉGAGENT UN TAUX DE MARGE ET UNE PROFITABILITÉ SUPÉRIEURE À LA MOYENNE NATIONALE	1
1.1. Les entreprises bénéficiaires du CIF se concentrent de manière inégale entre les secteurs d'activité économique	1
1.1.1. <i>Cinq secteurs d'activités concentrent 68 % des entreprises bénéficiaires du CIF.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>En ce qui concerne les montants de créance fiscale, ce sont également cinq secteurs qui concentrent 68 % des montants, mais apparaissent dans le palmarès les transports et l'entreposage, aux dépens de la construction....</i>	<i>4</i>
1.2. Les entreprises bénéficiaires du CIF sont constituées d'un groupe de grandes entreprises, qui l'utilisent souvent depuis sa création et sont peu à peu rejointes par des entreprises de plus petite taille.....	5
1.2.1. <i>La typologie des entreprises bénéficiaires du CIF a évolué sur la dernière décennie pour laisser une place croissante à des petites et moyennes entreprises</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire représentent encore plus de 60 % de la dépense fiscale en 2018.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Le taux de profitabilité des entreprises qui bénéficient du CIF est supérieur à la moyenne en 2018.....</i>	<i>7</i>
1.3. Les entreprises bénéficiaires du CIF ont des sièges concentrés en Île-de-France	8
1.3.1. <i>La concentration des bénéficiaires du CIF sur l'Île-de-France est forte quant au nombre d'entreprises et surtout des montants</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>En Île-de-France et en Rhône-Alpes, la concentration d'entreprises bénéficiaires du CIF est plus forte que la concentration des enfants en bas âge comme de la concentration des entreprises</i>	<i>11</i>
1.3.3. <i>Compte tenu des déclarations par le siège, cette concentration reste difficile à interpréter.....</i>	<i>12</i>
1.4. Le bénéfice moyen du CIF est de l'ordre de 9 000 €, mais ce montant moyen s'élève à 105 000 € pour les grandes entreprises.....	12
2. LES ENTREPRISES QUI RECOURENT AU CIF VISENT À GARANTIR L'ATTRACTIVITÉ DE LEUR SITE AUPRÈS DE LEURS SALARIÉS AINSI QUE LA PROMOTION DE POLITIQUES SOCIALES INTERNES.....	14
2.1. Le recours au CIF s'inscrit dans des projets pérennes des employeurs afin d'attirer des salariés et améliorer la performance économique de l'entreprise	14
2.1.1. <i>Faute de continuité dans les questions des enquêtes, à la fois sur le plan national et en comparaison internationale, il est difficile de décrire comment a évolué la prise en compte de la parentalité en entreprise depuis la mise en œuvre du CIF.....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>L'enquête européenne sur la qualité de vie fait apparaître une meilleure de la conciliation de la vie familiale/associative et professionnelle en France que dans la plupart des pays européens.....</i>	<i>17</i>
2.1.3. <i>Le recours au CIF s'inscrit dans des pratiques des entreprises visant à faire d'une meilleure conciliation vie professionnelle et vie familiale un levier de performance des entreprises</i>	<i>18</i>

2.2.	Les solutions pour les gardes des jeunes enfants se sont développées depuis 2004 mais ne sont ni les seules, ni les plus centrales parmi celles déployées par les entreprises.....	20
2.2.1.	<i>Les dépenses CIF participent des stratégies des entreprises pour attirer, retenir et accroître la productivité de leurs salariés parents de jeunes enfants</i>	<i>20</i>
2.2.2.	<i>La décision d'engager de telles dépenses répond à des logiques d'action différente d'une entreprise à l'autre.....</i>	<i>21</i>
2.2.3.	<i>L'attribution des places réservées par l'entreprise est du ressort de l'entreprise.....</i>	<i>22</i>
2.3.	Les entreprises rencontrées par la mission apparaissent attachées à la stabilité de l'instrument fiscal.....	22
3.	LES BÉNÉFICIAIRES FINAUX DU DISPOSITIF, LES SALARIÉS QUI SONT DES PARENTS DE JEUNES ENFANTS FONT APPARAÎTRE UNE SUR-REPRÉSENTATION DES CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES SUPÉRIEURES.....	23
3.1.	Une méthode d'identification des bénéficiaires du CIF en s'appuyant sur la localisation des crèches et les caractéristiques des populations environnant ces implantations.....	24
3.1.1.	<i>Une stratégie d'identification qui repose sur l'hypothèse que les parents tendent à privilégier des places de crèches à proximité de leur domicile, sur leur commune de résidence.....</i>	<i>24</i>
3.1.2.	<i>Une comparaison graphique met en évidence une corrélation entre la part de cadre sur un territoire et le nombre de places en crèches du secteur marchand pour 1 000 habitants.....</i>	<i>25</i>
3.1.3.	<i>Un modèle permettant de prolonger une analyse graphique reliant l'implantation des crèches du secteur marchand à des caractéristiques sociodémographiques locales privilégiées.....</i>	<i>27</i>
3.2.	Les bénéficiaires des crèches du secteur marchand sont plutôt des cadres.....	27
3.2.1.	<i>Les résultats</i>	<i>27</i>
3.2.2.	<i>Les crèches du secteur marchand s'implantent de préférence dans les territoires où les niveaux de vie sont les plus élevés, ce qui implique que les principaux bénéficiaires de ces crèches sont les Français les plus favorisés</i>	<i>28</i>

1. 40 % des entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt famille (CIF) se rattachent à des activités de services aux entreprises et dégagent un taux de marge et une profitabilité supérieure à la moyenne nationale

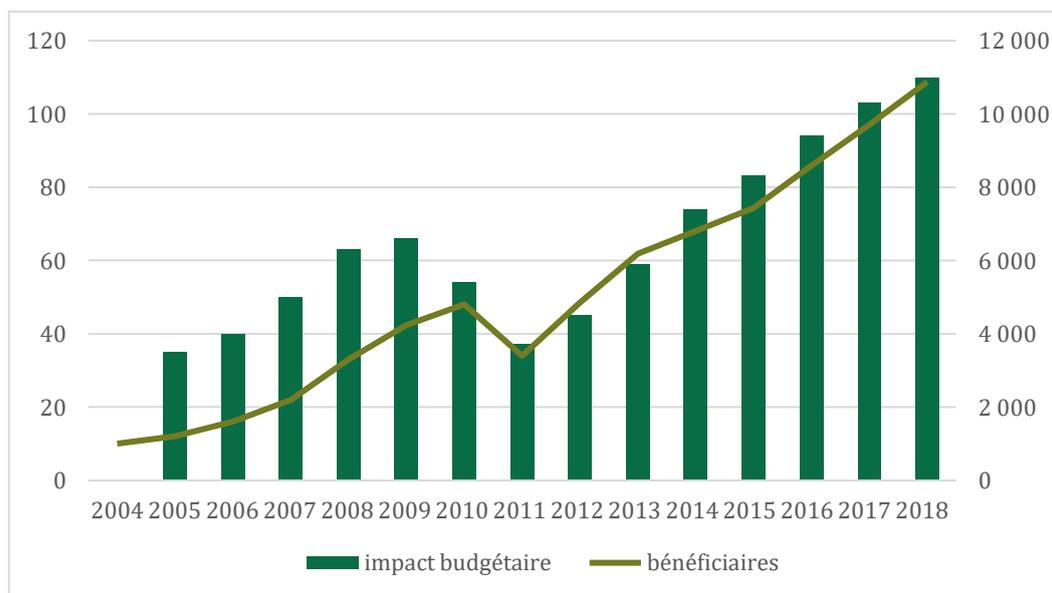
1.1. Les entreprises bénéficiaires du CIF se concentrent de manière inégale entre les secteurs d'activité économique

Suite à l'adoption de l'article 29-V de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour le 2020 : « le Gouvernement remet au Parlement un rapport présentant la pertinence d'un bornage du crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater F du code général des impôts et le cas échéant la durée recommandée, l'incidence économique de ce crédit d'impôt, l'évolution de son coût et du nombre de ses bénéficiaires ainsi que les éventuelles perspectives d'évolution permettant d'en renforcer l'efficacité ».

Deux sources d'informations existaient jusqu'à présent sur les bénéficiaires du dispositif :

- ♦ en premier lieu, il existe des données publiées par l'exécutif dans le cadre des projets de loi de finances et notamment l'annexe voies et moyens, tome II, annexée chaque année au projet de loi finances qui décrit l'évolution du nombre de bénéficiaires et la dépense fiscale associée au dispositif (cf. graphique 1)
- ♦ en second lieu, le cabinet d'audit financier et de conseil Ernst & Young¹ a réalisé une étude² pour le compte de la fédération française des entreprises de crèches (FFEC) publiée en 2020 visant à évaluer les effets du dispositif. En ce qui concerne l'identification des bénéficiaires, cette étude reposait sur un sondage réalisé auprès de ses membres.

Graphique 1 : Évolution de la dépense fiscale et du nombre de bénéficiaires du CIF de 2004 à 2018



Source : Annexes au projet de loi de finances, tome II, voies et moyens.

¹ Créé en 1989 au Royaume-Uni, ce cabinet dispose de 15 bureaux en France où il réalise tant des missions d'audit que de conseil.

² Ernst & Young, « Le Crédit d'Impôt Famille (CIFAM), Bilan et perspectives », Septembre 2020.

Annexe I

La mission disposait dans le cadre de ses investigations de données supplémentaires(cf. encadré 1), mais non exhaustives, sur la répartition des créances fiscales imputables au CIF pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS).

Encadré 1 : Les bases de données à disposition de la mission

Les bases de données FARE et MVC FAM ont été mises à disposition pour la mission.

La base FARE, produite par l'Insee, vise à constituer un ensemble cohérent de statistiques, notamment comptables sur les entreprises. Cette base est établie à partir des liasses fiscales des entreprises (déclaration annuelles sur les bénéfiques), des données sociales qui fournissent des informations sur les salariés et des données d'enquêtes statistiques sur la structure des entreprises. Cette base couvre l'ensemble du système productif à l'exception des entreprises du secteur financier³. Le dernier millésime disponible, soit l'année 2018, a été utilisé afin de disposer de données comptables sur les entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt famille et les entreprises de crèches du secteur marchand.

La base MVC FAM produite par la direction générale des finances publiques (DGFIP) a également été mise à disposition. Elle regroupe l'ensemble des créances fiscales au titre du crédit famille pour les entreprises assujetties à l'IS pour les années 2004 à 2019. Les données sont disponibles au niveau du déclarant fiscal à l'IS, caractérisé par son numéro SIREN (système d'identification du répertoire des entreprises) aussi appelé « SIREN ». Cependant, un déclarant fiscal peut réaliser sa déclaration au titre de un ou plusieurs SIREN. Les données sont seulement disponibles pour les entreprises soumises à l'IS. Ainsi, les entreprises soumises à l'IR, qui peuvent également bénéficier du crédit d'impôt famille, ne sont pas considérées dans la suite de l'étude.

1.1.1. Cinq secteurs d'activités concentrent 68 % des entreprises bénéficiaires du CIF

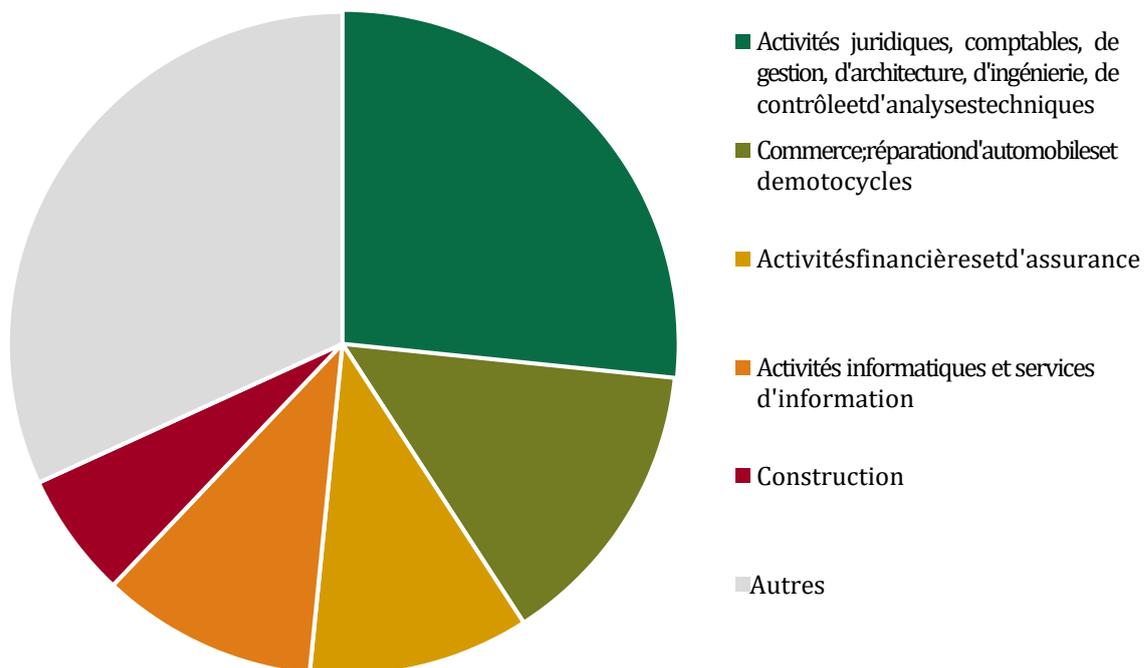
Les entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt famille et qui sont assujetties à l'IS étaient en 2018 concentrées sur certaines activités de la nomenclature de l'activité française (NAF) lorsque sont considérés 38 divisions puisque cinq de ces divisions concentrent 68 % des entreprises bénéficiaires, principalement dans le secteur des services :

- ◆ les activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques ;
- ◆ le commerce, la réparation d'automobiles et de motocycles ;
- ◆ les activités financières et d'assurance ;
- ◆ les activités informatiques et services d'information ;
- ◆ la construction.

³ Sauf les Activités des sociétés holding et division 66 et les Activités auxiliaires de services financiers et d'assurance.

Annexe I

Graphique 2 : Répartition du nombre d'entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt famille en 2018 selon la nomenclature de l'activité française (NAF)



Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

Parmi ces secteurs d'activité, les activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques concentrent 27 % du nombre d'entreprises bénéficiaires qui comprend :

- ◆ les activités juridiques et comptables (code 69 à la maille NAF 88) ;
- ◆ les activités des sièges sociaux et le conseil de gestion (code 70 à la maille NAF 88) ;
- ◆ les activités d'architecture et d'ingénierie (code 71 à la maille NAF 88).

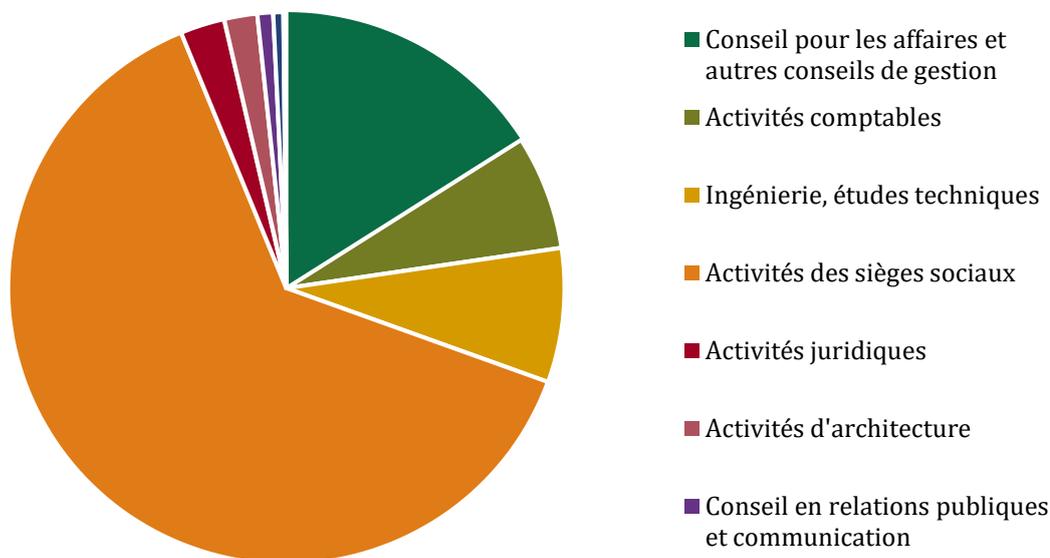
Au sein des activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques, les activités des sièges sociaux et de conseil de gestion sont celles qui concentrent le plus grand nombre de bénéficiaires, avec plus des trois quarts d'entre eux (cf. graphique 3).

La catégorie « activités des sièges sociaux » représente les 2/3 de ces dépenses. Elle est difficile à interpréter, car cela peut renvoyer à la structuration de certaines entreprises en filiales dont l'une d'entre elles regroupe les activités de sièges, alors que l'entreprise elle-même a des activités de ressorts variés dans les secteurs secondaire ou tertiaire par exemple. Compte tenu de la possibilité pour chaque groupe d'organiser ses déclarations d'IS et ses dépenses éligibles au CIF, il n'est pas possible d'interpréter de manière univoque que ces grandes entreprises ne font bénéficier de ces dépenses que les salariés de leur siège social.

Les activités de conseillers pour les affaires et autres conseils de gestions, les activités comptables ainsi que l'ingénierie et les études techniques ressortent également avec respectivement 16 %, 7 % et 8 % des bénéficiaires éligibles au sein des activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques.

Annexe I

Graphique 3 : Répartition en nombre des bénéficiaires du dispositif au sein des activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques



Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

1.1.2. En ce qui concerne les montants de créance fiscale, ce sont également cinq secteurs qui concentrent 68 % des montants, mais apparaissent dans le palmarès les transports et l'entreposage, aux dépens de la construction

Les montants des créances fiscales (cf. encadré 2) sont également concentrés entre les mêmes secteurs, à la différence près que le secteur de la construction ne figure pas parmi les cinq premiers où la créance fiscale est la plus importante et qu'en revanche apparaît le secteur des transports et de l'entreposage :

- ◆ les activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques avec un montant de créances de 27 M€, soit 10 600 € par entreprise ;
- ◆ les activités financières et d'assurance avec un montant de créances de 11 M€, soit 10 750 € par entreprise ;
- ◆ le commerce, la réparation d'automobiles et de motocycles avec un montant de créances de 9,2 M€, soit 6 750 € par entreprise ;
- ◆ les activités informatiques et services d'information avec un montant de créances de 6,5 M€, soit 6 481 € par entreprise ;
- ◆ le secteur des transports et de l'entreposage avec un montant de créances de 4,8 M€, soit 32 480 € par entreprise.

Le montant moyen de la créance fiscale pour le secteur de la construction est de 3 411 €. Il est à noter que les entreprises du secteur de la construction bénéficiaires du CIF ont une taille moyenne de 21 salariés, tandis que celles du secteur des transports et de l'entreposage de 1 890 salariés. Cette différence de taille des entreprises bénéficiaires entre les deux secteurs explique cette inversion des rangs.

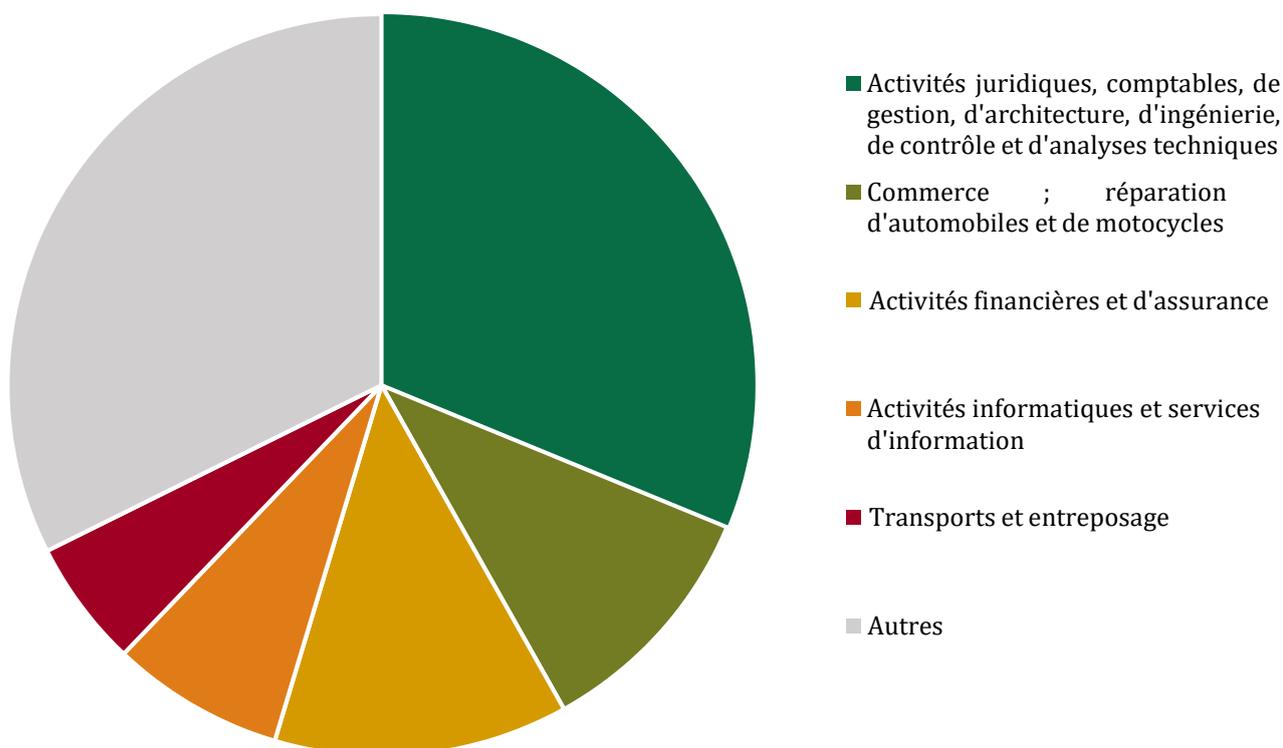
Encadré 2 : La créance fiscale

Les informations sur le montant de créance fiscale proviennent de la base de données MVC FAM de la DGFIP sur la base de créances de 2010 à 2018. Cette source retrace les montants des crédits d'impôts famille (qui est un dispositif institué en faveur des entreprises imposées d'après leur bénéfice réel) par SIREN des groupes fiscaux bénéficiaires sur une longue période. Seules les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) sont présentes.

Elle permet d'identifier les entreprises ayant chaque année recours à ce crédit d'impôt et d'identifier le montant de ce dernier.

Le SIREN indiqué est celui du déclarant fiscal à l'impôt sur les sociétés. Il peut rassembler un ou plusieurs SIREN d'unités légales appartenant à ce groupe fiscal.

Graphique 4 : Répartition des bénéficiaires en montant de la créance due pour le crédit d'impôt famille en 2018 selon la nomenclature de l'activité française (NAF)



Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

1.2. Les entreprises bénéficiaires du CIF sont constituées d'un groupe de grandes entreprises, qui l'utilisent souvent depuis sa création et sont peu à peu rejointes par des entreprises de plus petite taille

La mission a pu apparier les entreprises assujetties à l'IS et bénéficiaires du CIF à la base de données FARE de l'INSEE, ce qui permet de décrire les caractéristiques économiques de ces entreprises bénéficiaires du CIF par rapport aux autres entreprises de l'économie française.

En 2018, les 9 574 entreprises bénéficiaires du CIF, assujetties à l'IS et identifiées dans la base de données FARE :

- ◆ représentaient 103 Md€ de valeur ajoutée, soit 4,3 % du produit intérieur brut
- ◆ employaient 1 003 568 salariés, soit 3,6 % des emplois en France.

1.2.1. La typologie des entreprises bénéficiaires du CIF a évolué sur la dernière décennie pour laisser une place croissante à des petites et moyennes entreprises

Le nombre d'entreprises, la valeur ajoutée par ces entreprises et le nombre de salariés concernés sont croissants depuis dix ans (cf. graphique 5).

La mission relève que la croissance du nombre des entreprises a été bien plus forte sur la dernière décennie (triplement du nombre de bénéficiaires) que ne l'a été à la fois la croissance des effectifs (en équivalent temps plein) et la valeur ajoutée à laquelle contribuent ces entreprises bénéficiaires.

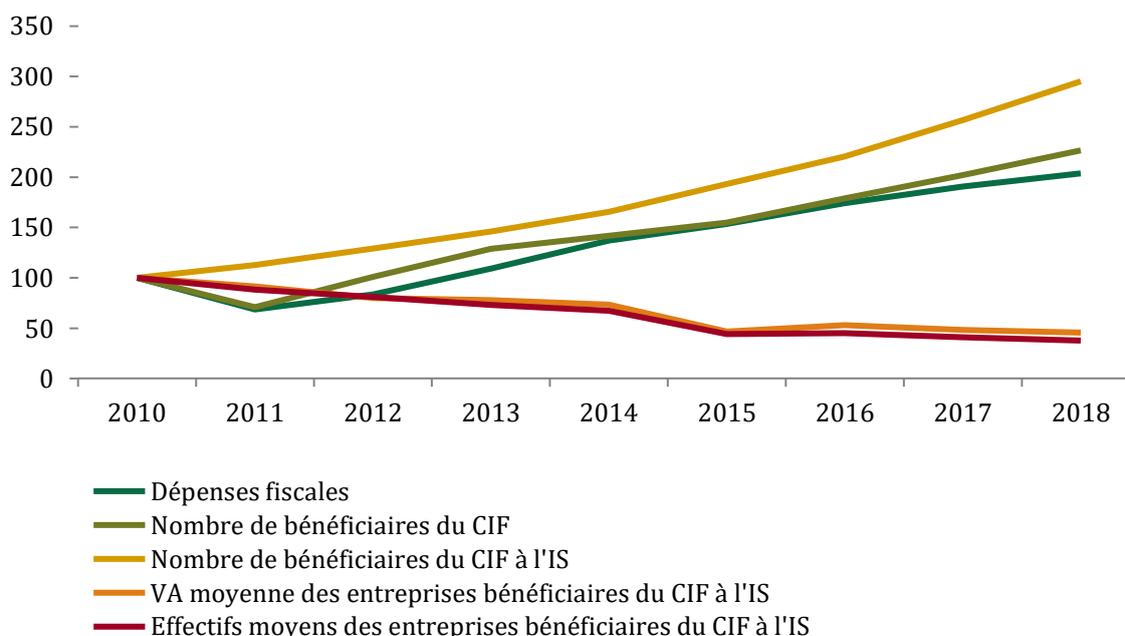
En d'autres termes, la diffusion du CIF à de nouvelles entreprises au fur et à mesure de la décennie s'est faite en direction d'entreprises comportant moins de salariés et apportant une contribution moindre à la valeur ajoutée, c'est-à-dire a été tournée vers des petites et moyennes entreprises voire des très petites entreprises de manière plus marquée que cela n'avait été le cas au début du CIF.

En conséquence, le chiffre d'affaires moyen d'une entreprise bénéficiant du CIF était de 78 M€ en 2010, alors qu'il n'était plus que de 41 M€ en 2018 tandis que le nombre d'effectifs en équivalent temps plein passait dans la même période de 257 à 97 :

- ◆ en début de période les entreprises bénéficiaires du CIF étaient des entreprises aux effectifs et à la contribution à la valeur ajoutée très supérieure à la moyenne ;
- ◆ en fin de période, ces entreprises pionnières ont été rejointes par des entreprises de plus petites tailles.

La mission relève qu'un phénomène intervient en 2015 avec l'abandon de ce dispositif fiscal par plusieurs grandes entreprises qui disposaient d'un poids prépondérant dans la valeur ajoutée et l'emploi. Cet abandon a été compensé par l'entrée de nouvelles entreprises bénéficiaires, mais pas par le poids en termes d'effectifs et de valeur ajoutée des nouvelles entreprises entrant dans ce dispositif.

Graphique 5 : Évolution de la dépense fiscale, du nombre de bénéficiaires et de la taille moyenne des bénéficiaires du CIF (en VA et en effectifs) de 2010 à 2018



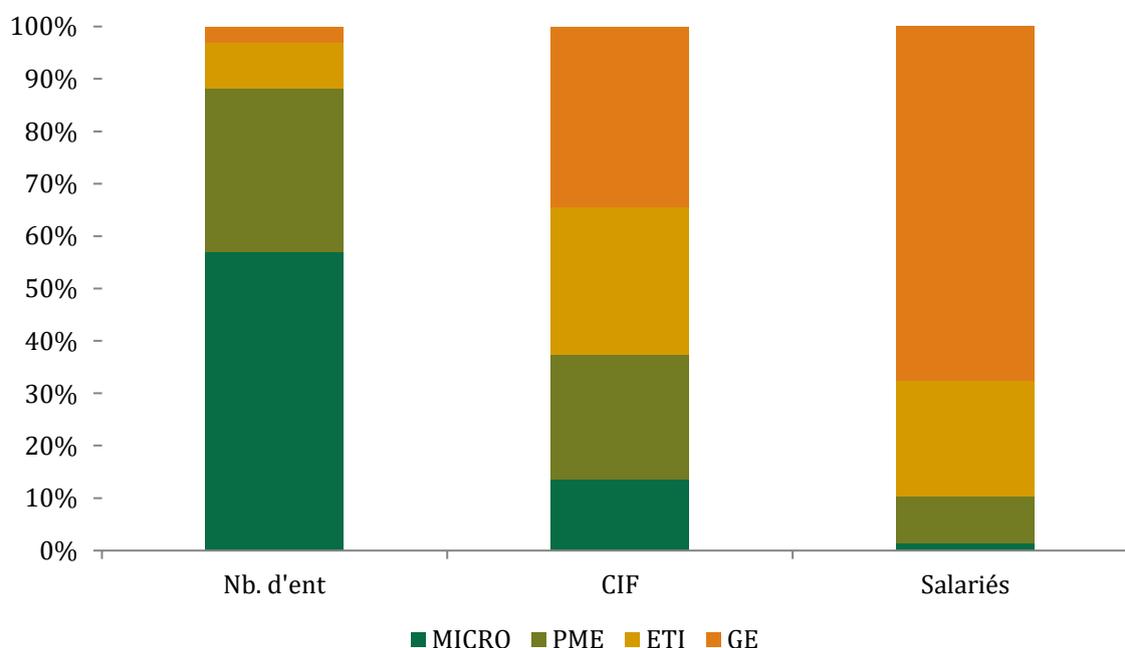
Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

1.2.2. Les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire représentent encore plus de 60 % de la dépense fiscale en 2018

En 2018, bien que les microentreprises et les petites et moyennes entreprises représentent près de 90 % du nombre d'entreprises bénéficiaires du CIF, celles-ci représentent moins de 40 % de la dépense fiscale consacrée au CIF.

En effet, les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, lorsqu'elles bénéficient du CIF, en bénéficient pour des montants supérieurs aux autres entreprises. Cela étant, bien qu'elles bénéficient plus du CIF en raison de leurs poids, l'intensité relative avec laquelle est en bénéficiant n'est pas à la hauteur de leur poids en effectifs (cf. graphique 6). En d'autres termes, cela signifie que lorsqu'une microentreprise ou une PME bénéficie du CIF, le niveau de ses dépenses éligibles par salarié présent dans l'entreprise est bien supérieur à ce qui est observé pour les entreprises de taille intermédiaire ou bien les grandes entreprises.

Graphique 6 : Répartition du crédit d'impôt famille en fonction de la taille de l'entreprise en 2018, en nombre d'entreprises bénéficiaires, en montant de la créance et en part de salariés des entreprises bénéficiaires



Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

1.2.3. Le taux de profitabilité des entreprises qui bénéficient du CIF est supérieur à la moyenne en 2018

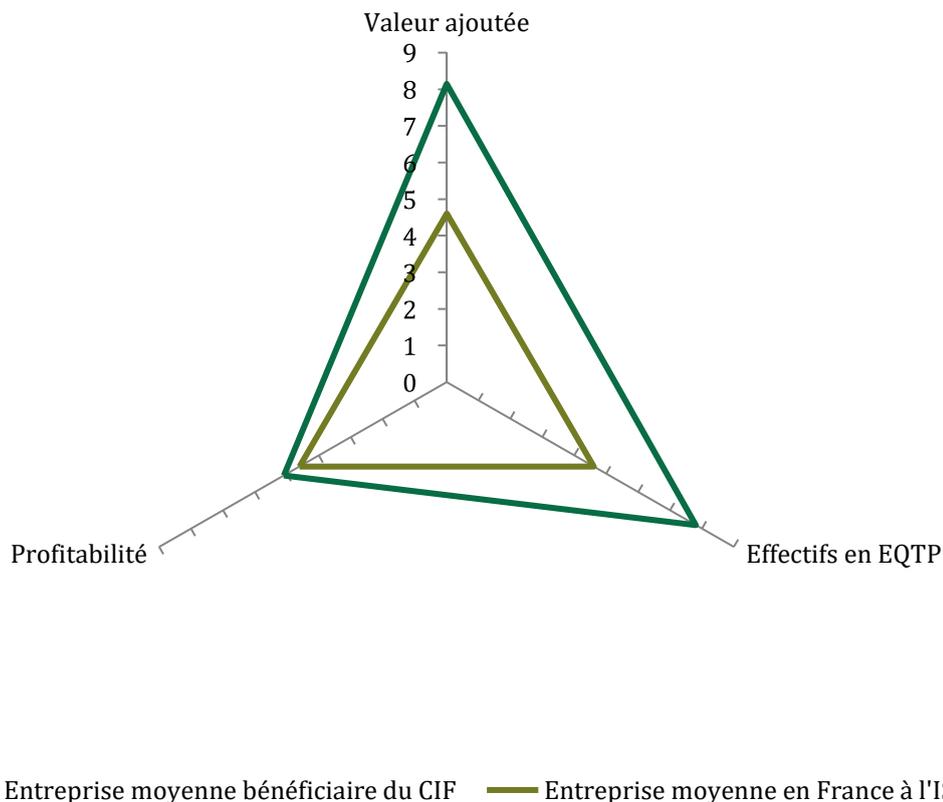
Le taux de profitabilité est le rapport entre le profit et la production d'après la définition de l'INSEE. Il s'obtient en rapportant le résultat net comptable (RNC) au chiffre d'affaires hors taxes (CAHT).

$$\pi = \frac{RNC}{CAHT}$$

La mission fait le constat que les entreprises bénéficiaires du CIF et assujetties à l'IS étaient en 2018 plus profitables (13 %) que l'ensemble des autres entreprises (8 %).

Annexe I

Graphique 7 : Comparaison de la taille (valeur ajoutée et effectifs) et de la profitabilité d'une entreprise bénéficiaire du CIF assujettie à l'IS et d'une entreprise moyenne assujettie à l'IS en France en 2018



Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

Note de lecture : Pour permettre une comparaison graphique des différences de taille et de profitabilité des entreprises bénéficiaires du CIF et des autres, les données pour l'année 2018 sont comparées l'une à l'autre en les ramenant en base 100 pour l'entreprise moyenne en France et les différences entre ces deux types d'entreprises sont représentées graphiquement avec une échelle logarithmique.

1.3. Les entreprises bénéficiaires du CIF ont des sièges concentrés en Île-de-France

Les entreprises qui bénéficient du CIF sont fortement concentrées en région Île-de-France, mais cette concentration reste difficile à interpréter compte tenu de la possibilité pour une entreprise de déclarer l'IS et ses dépenses éligibles au CIF depuis son siège en Île-de-France tout en faisant bénéficier des réservations de berceaux à ses salariés sur l'ensemble du territoire.

Annexe I

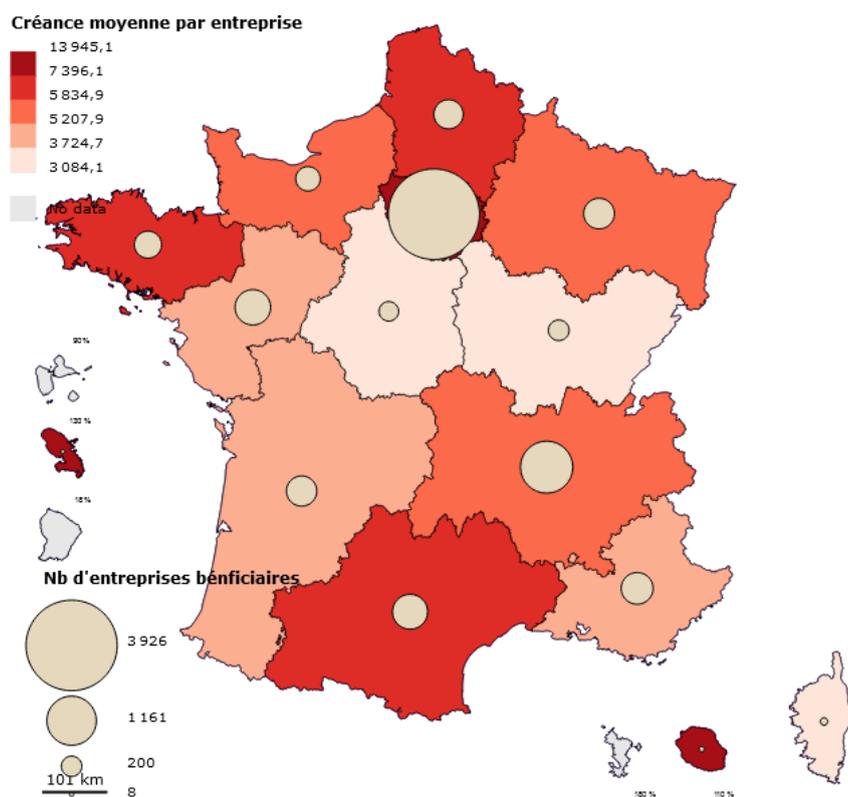
1.3.1. La concentration des bénéficiaires du CIF sur l'Île-de-France est forte quant au nombre d'entreprises et surtout des montants

Tableau 1 : Répartition des entreprises bénéficiaires et des montants de la dépense fiscale par région en 2018

Région	Nombre d'entreprises	Somme	Moyenne	Part des entreprises bénéficiaires	Part du montant de CIFAM
Ile-de-France	3926	54 748 432	13 945,09	41%	63%
Rhône-Alpes	1118	6 257 028	5 596,63	12%	7%
Pays de la Loire	601	2 378 727	3 957,95	6%	3%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	483	2 515 433	5 207,94	5%	3%
Bretagne	351	2 054 975	5 854,63	4%	2%
Languedoc-Roussillon	324	1 812 941	5 595,5	3%	2%
Nord-Pas-de-Calais	314	2 382 105	7 586,32	3%	3%
Aquitaine	290	1 489 970	5 137,83	3%	2%
Alsace	269	1 691 546	6 288,28	3%	2%
Midi-Pyrénées	261	2 513 797	9 631,41	3%	3%
Centre	183	681 613	3 724,66	2%	1%
Auvergne	177	977 756	5 524,05	2%	1%
Basse-Normandie	175	1 096 079	6 263,31	2%	1%
Bourgogne	129	356 873	2 766,46	1%	0%
Poitou-Charentes	116	411 386	3 546,43	1%	0%
Haute-Normandie	111	572 716	5 159,6	1%	1%
Lorraine	99	335 182	3 385,68	1%	0%
Picardie	95	493 559	5 195,36	1%	1%
Champagne-Ardenne	82	484 226	5 905,2	1%	1%
Franche-Comté	75	331 280	4 417,07	1%	0%
Limousin	32	273 895	8 559,22	0%	0%
Corse	27	83 272	3 084,15	0%	0%
Réunion	13	114 894	8 838	0%	0%
Martinique	8	99 257	12 407,12	0%	0%

Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

Graphique 8 : Répartition régionale des bénéficiaires du crédit d'impôt famille en 2018



Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

Dans le Var comme dans le Nord, départements où la mission a interrogé l'administration fiscale, les services d'impôts des entreprises où sont déclarées les dépenses éligibles au CIF sont concentrés dans les espaces urbains et métropoles locales : Toulon dans le Var et Lille dans le Nord.

Ainsi, dans le Var, les données issues des déclarations souscrites en 2020 au titre du crédit d'impôt famille 2019 permettent de recenser 128 titulaires de créances, soit à l'IS soit à l'IR. Le montant total du CIF déclaré au titre de 2019 s'élève à 371 205 €, soit 2 900 € par entreprise bénéficiaire :

- ◆ les bénéficiaires apparaissent stables d'une année sur l'autre ;
- ◆ la majorité des entreprises sont de petites entreprises, et la direction départementale des finances publiques (DDFiP) ne répertorie que 3 grandes entreprises et 21 moyennes entreprises bénéficiant du dispositif ;
- ◆ 68 % de la créance départementale est rattachable au service d'impôt des entreprises de Toulon.

Dans le Nord, les données issues des déclarations souscrites en 2020 au titre du crédit d'impôt famille 2019 permettent de recenser 342 titulaires de créances, soit à l'IS (231) soit à l'IR (101), contre 241 en 2018. Le montant total du CIF déclarée au titre de 2019 s'élève à 2 371 205 €, soit 8 403 € par entreprise bénéficiaire :

- ◆ le montant moyen est nettement supérieur s'agissant des entreprises redevables de l'IS, avec 12 032 € en 2019 contre 937 € pour celles redevables de l'IR ;
- ◆ la DDFiP répertorie plus de récurrence au recours au CIF d'une année sur l'autre à mesure que la taille des entreprises s'accroît ;

Annexe I

- ◆ les entreprises concernées sont très hétérogènes avec un chiffre d'affaires moyen de 8,9 M€ et une entreprise à près de 560 M€.

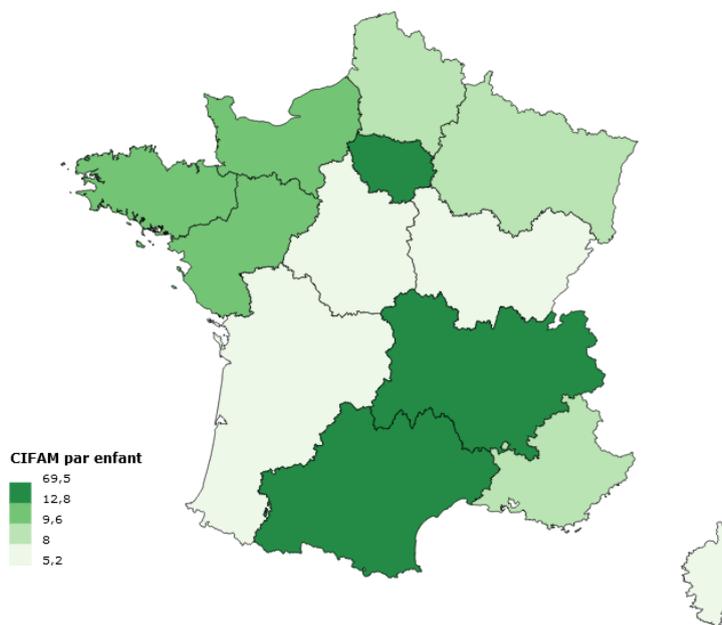
1.3.2. En Île-de-France et en Rhône-Alpes, la concentration d'entreprises bénéficiaires du CIF est plus forte que la concentration des enfants en bas âge comme de la concentration des entreprises

La mission a cherché à déterminer si la géographie des bénéficiaires du CIF (cf. graphique 8) recoupe celle de la démographie des naissances et/ou celle des entreprises. En effet, vu que le CIF vise à permettre des solutions de gardes pour les jeunes enfants par l'intermédiaire des employeurs, on peut s'attendre à ce que :

- ◆ le recours au CIF soit d'autant plus important que le nombre de jeunes enfants est important sur un territoire ;
- ◆ le nombre de bénéficiaire du CIF est d'autant plus important que le nombre d'entreprises est important.

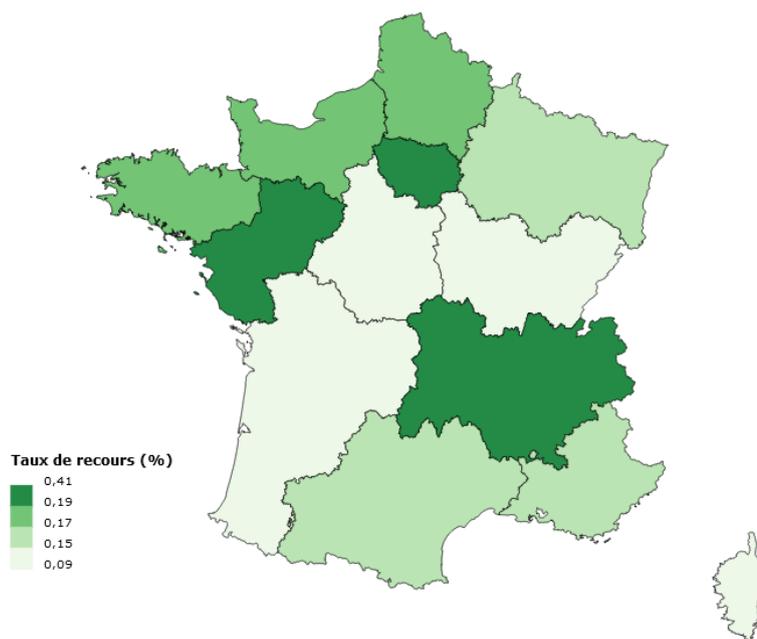
Or, la mission fait le constat que **les dépenses fiscales rapportées au nombre d'enfants de moins de quatre ans (jeunes enfants), varient fortement d'une région à l'autre dans un rapport de 1 à 14** avec la plus forte dépense fiscale CIF par enfant en Île-de-France (69,5 €) puis en Rhône-Alpes-Auvergne et Occitanie, tandis qu'elle apparaît très nettement inférieure en Nouvelle-Aquitaine, dans le Centre et en Bourgogne-Franche-Comté avec 5,2 € dans la région où cette dépense fiscale par enfant est la plus faible (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Rapport entre le montant du CIF et le nombre d'enfants de moins de 4 ans



Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

De la même façon, la mission fait le constat que le nombre d'entreprises bénéficiaires du CIF dans chaque région rapporté au nombre total d'entreprises de chaque région varie dans un rapport de 1 à 4 entre la région où ce rapport est le plus et le moins favorable, laissant apparaître les trois mêmes régions où le recours est plus faible au dispositif (Nouvelle-Aquitaine, Centre et Bourgogne-Franche-Comté) alors qu'il est plus élevé en Île-de-France, en Rhône-Alpes-Auvergne et dans les Pays de la Loire.

Graphique 10 : Proportion des entreprises bénéficiant du CIF par région

Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

Dans l'ensemble, la mission constate que le recours au CIF est plus intense en Île-de-France et en Rhône-Alpes-Auvergne que ne le laisserait suggérer le nombre de jeunes enfants ou le nombre d'entreprises.

1.3.3. Compte tenu des déclarations par le siège, cette concentration reste difficile à interpréter

Ces inégalités entre les territoires sur la fréquence et le montant de la dépense fiscale via le CIF, et cela même en tenant compte des différences de dynamique démographique, est cependant difficile à interpréter.

En effet, les dépenses éligibles au CIF peuvent être déclarées auprès d'un SIE près du siège ou des services administratifs d'une entreprise, tout en donnant lieu à des dépenses réalisées de manière effective dans un autre territoire.

En particulier, une entreprise est susceptible de disposer d'un siège social en région Île-de-France et d'y faire ses communications sur l'IS et le CIF à l'administration fiscale, tout en réservant des places de crèches ou réalisant d'autres dépenses éligibles au CIF pour des salariés de l'un de ses établissements sur un tout autre territoire.

En particulier, l'entreprise Schneider Electric France, réalise une déclaration à partir de son siège administratif en France (Grenoble) mais pour couvrir des dépenses de garde réparties sur l'ensemble de ses établissements en France.

1.4. Le bénéfice moyen du CIF est de l'ordre de 9 000 €, mais ce montant moyen s'élève à 105 000 € pour les grandes entreprises

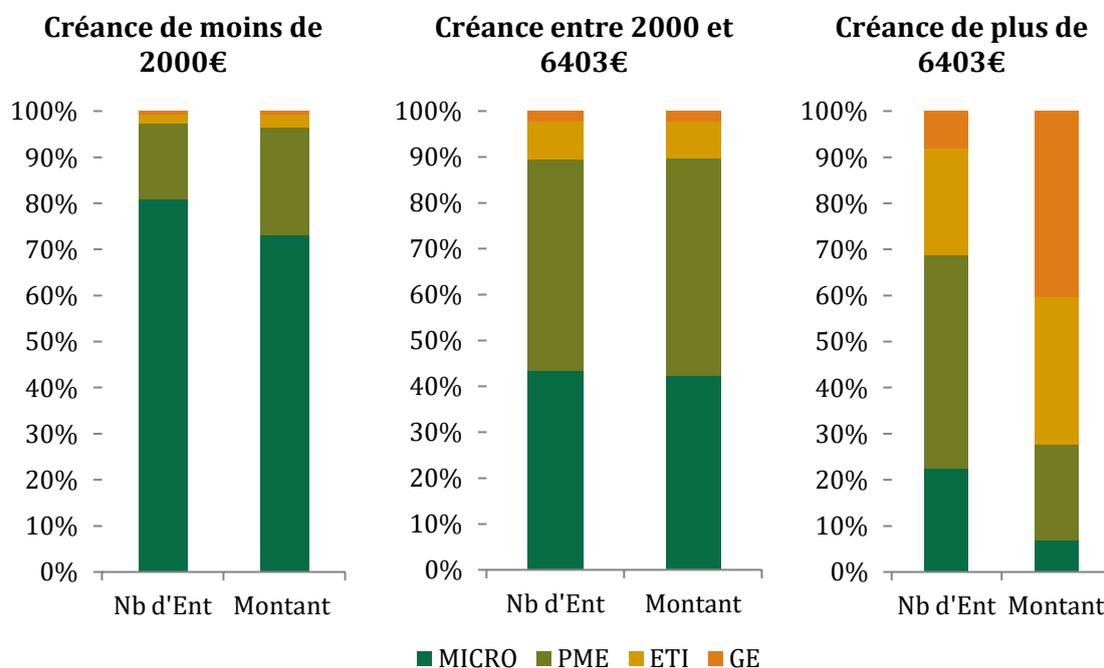
La créance fiscale varie en fonction de la taille de l'entreprise. Ainsi, les créances fiscales inférieures à 2 000 € sont à rapporter, pour de l'ordre de 80 % d'entre elles, à des microentreprises, alors qu'en revanche, les créances supérieures à 6 403 €, sont le fait pour moins 25 % des cas de ces microentreprises (cf. graphique 11).

Annexe I

En d'autres termes, on peut distinguer plusieurs types de bénéficiaires du CIF :

- ◆ des microentreprises, qui constituent un peu plus de la moitié des bénéficiaires du CIF (cf. graphique 6) avec près de 5 500 bénéficiaires, mais qui représentent moins de 15 % des montants des dépenses fiscales, car leurs créances individuelles sont pour près de 4 000 d'entre elles inférieures à 2 000 € par an, et pour encore un millier d'entre elles, comprises entre 2 000 et 6 403 € ;
- ◆ de grandes entreprises bénéficiaires du CIF, qui ne sont que 285, soit moins de 3 % des bénéficiaires, mais plus de 30 % des dépenses fiscales, car la créance fiscale, pour chacune de ces entreprises, en lien avec sa taille, est plus importante ;
- ◆ entre ces deux groupes, des petites et moyennes entreprises (PME), près de 3 000, et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), de l'ordre de 800, ont des créances fiscales en général supérieures à 2 000 €, même, si cela reste le cas de 791 PME et de 87 ETI.

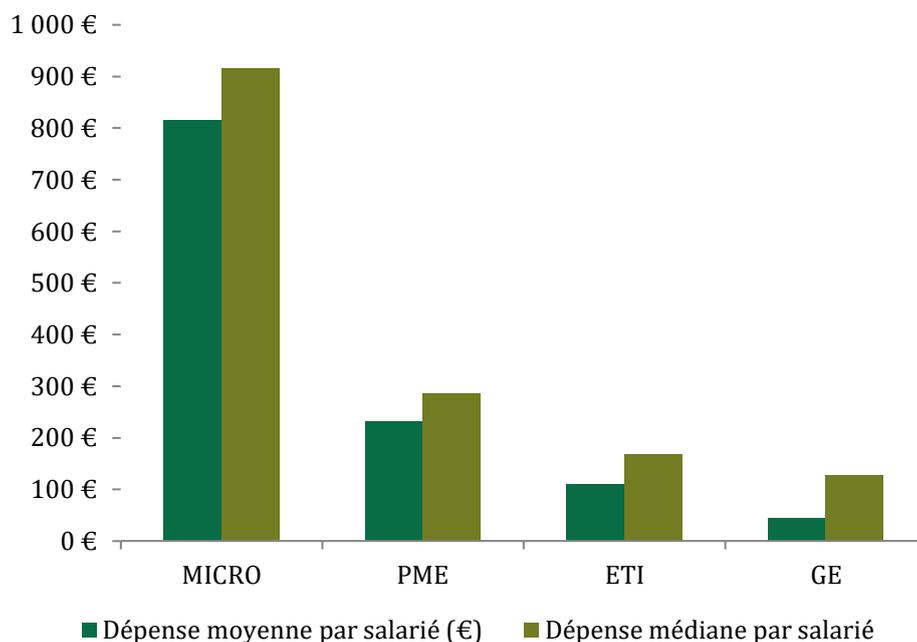
Graphique 11 : Répartition des entreprises par seuil de montant de créance fiscale en 2018



Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

Pour les microentreprises, lorsque celle-ci est bénéficiaire du CIF, le niveau de la dépense fiscale rapporté à chaque salarié de l'entreprise est nettement plus élevé que pour les petites et moyennes entreprises, et les entreprises de taille intermédiaires ou encore les grandes entreprises (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Dépenses fiscales moyenne et médiane par salarié pour chaque catégorie d'entreprises en 2018



Source : Données FARE (Insee, DGFIP) et MVC FAM (DGFIP), calculs de la mission.

2. Les entreprises qui recourent au CIF visent à garantir l'attractivité de leur site auprès de leurs salariés ainsi que la promotion de politiques sociales internes

2.1. Le recours au CIF s'inscrit dans des projets pérennes des employeurs afin d'attirer des salariés et améliorer la performance économique de l'entreprise

2.1.1. Faute de continuité dans les questions des enquêtes, à la fois sur le plan national et en comparaison internationale, il est difficile de décrire comment a évolué la prise en compte de la parentalité en entreprise depuis la mise en œuvre du CIF

La fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound)⁴, une agence communautaire, avait réalisé en 2004-2005 une vaste enquête à l'échelle communautaire sur les pratiques en matière de conciliation vie professionnelle et vie familiale, l'*European Survey on Working Time and Work-Life Balance (ESWT)*. Elle constituait une partie des questions de l'*European Company Survey (ECS)* mais à la connaissance de la mission le groupe de questions constituant cette enquête n'a été renouvelée lors des ECS 2009, 2013 puis 2019 et il n'existe pas de questions tout à fait équivalentes l'*European Quality of Life Survey (EQLS)* de 2003, 2007, 2012 et 2016).

⁴ Agence communautaire créée par le règlement n° 1365/75 du Conseil du 26 mai 1975 pour mettre à la disposition du public des données et avis issues de la recherche et comparée sur les conditions de vie au travail.

Annexe I

Cette enquête de 2004-2005, l'ESWT, révélait les traits suivants :

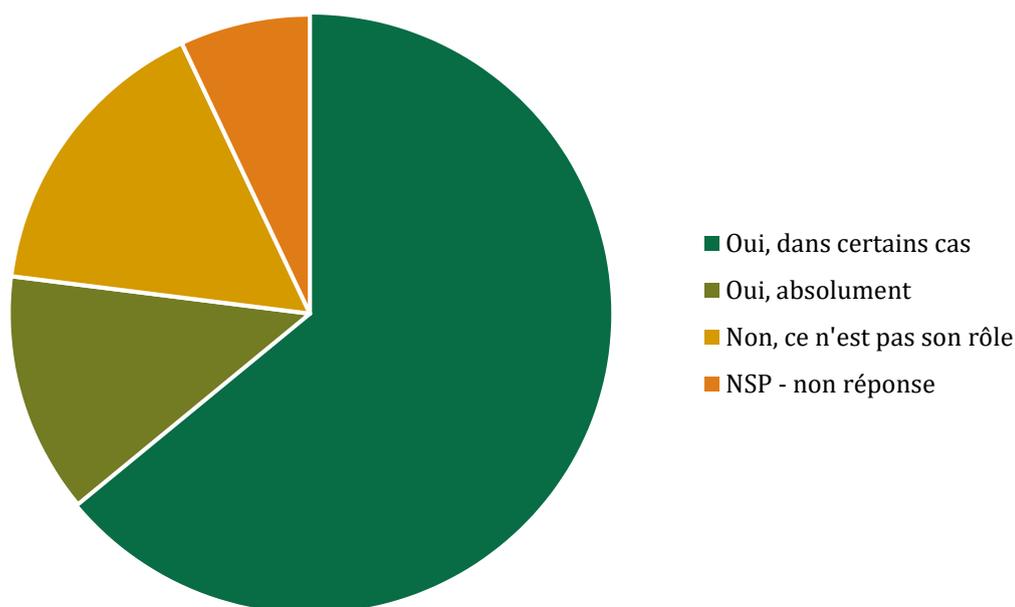
- ◆ les employeurs français sont moins nombreux que les autres employeurs en Europe à considérer qu'une entreprise doit tenir compte des responsabilités privées de ses salariés dans l'organisation du travail et la régulation du temps de travail ;
- ◆ les systèmes d'horaires variables se développent moins vite en France qu'ailleurs en Europe ;
- ◆ le développement des services facilitant le quotidien des salariés parents est tant à l'échelle de la France qu'à l'échelle européenne, très faible : 4 % des entreprises proposaient ce type de service en 2005 à l'échelle de l'Union européenne et 92 % des représentants des entreprises françaises interrogés à l'époque déclaraient qu'il n'existait aucun service de ce type.

Dans le même temps, c'est-à-dire au cours des années 2004 et 2005, était déployée en France l'enquête « Familles et employeurs » par l'institut national des études démographiques (INED) et l'institut national des études statistiques (INSEE). Cette enquête n'a pas été renouvelée depuis et est programmée pour l'automne 2022 d'après les éléments communiqués à la mission par l'INSEE.

Cette enquête, complémentaire à celle d'Eurofound, permet de mettre en évidence que si une majorité des employeurs considèrent qu'il peut être de leur ressort de trouver des solutions pour que leurs salariés parviennent à concilier vie familiale et vie professionnelle, ce n'est que dans une minorité d'entreprises, du moins en 2004-2005, que des modalités d'actions touchant à l'organisation du travail ou des dispositifs d'aides directes à destination des salariés sont élaborés et mis en œuvre.

Ainsi 77 % des employeurs estimaient en France que l'employeur doit et peut aider ses salariés à coordonner leur travail avec leur vie familiale (cf. graphique 13), mais qu'une propension importante d'entre eux estime également que ce n'est pas son rôle et cela en particulier dans des secteurs d'activité comme l'agriculture, la pêche et la construction.

Graphique 13 : L'employeur doit-il aider ses salariés à coordonner leur travail avec leur vie familiale ?

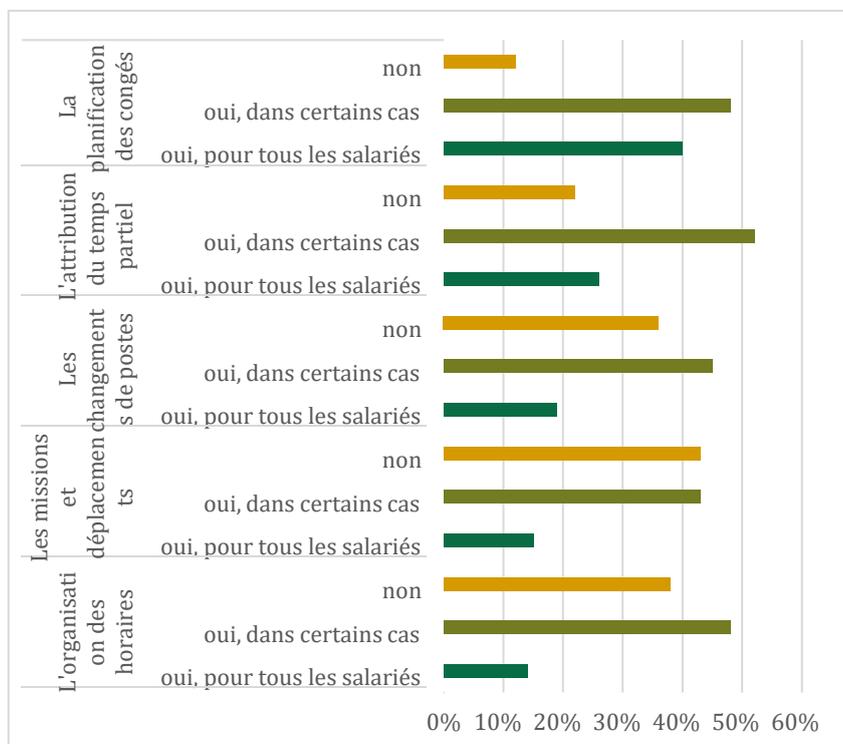


Source : Enquête « Familles et employeur », 2004-2005.

Annexe I

L'engagement des employeurs est significatif dans certains domaines comme la planification des congés ou l'attribution du temps partiel. Mais en ce qui concerne l'organisation du travail comme l'organisation des horaires, qui est un domaine plus structurant pour la conciliation vie familiale/vie professionnelle, l'engagement n'est pas systématique (cf. graphique 14).

Graphique 14 : La vie familiale des salariés est-elle prise en compte pour ... (en % d'établissements concernés par le dispositif)

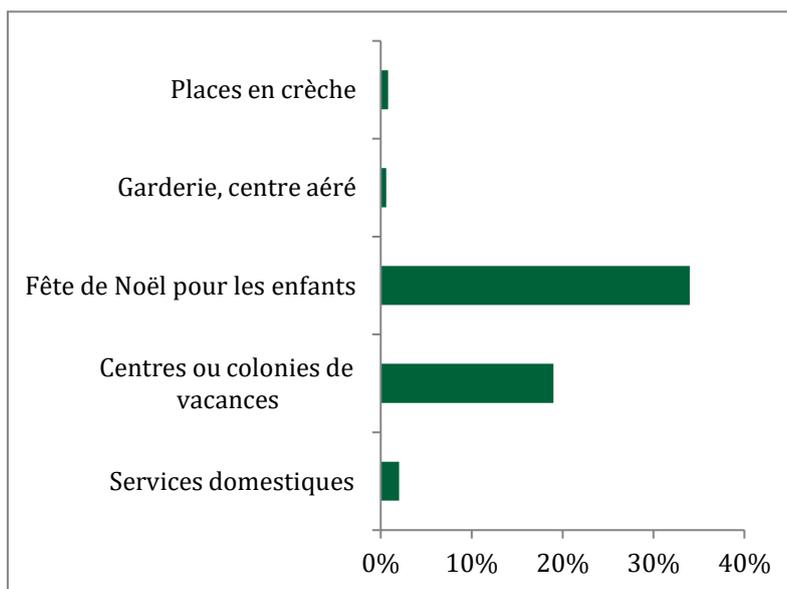


Source : Enquête « Familles et employeur », 2004-2005.

En ce qui concerne les avantages en nature en direction des familles, la prestation la plus répandue est l'organisation de spectacles ou de fêtes de Noël pour les enfants, puis vient ensuite l'accès à des centres ou colonies de vacances tandis que la mise à disposition de places en garderie, en centre aéré ne concerne que moins de 1 % des établissements (cf. graphique 15).

Annexe I

Graphique 15 : Pourcentage d'établissements offrant via l'employeur, le comité d'entreprise ou la mutuelle ...



Source : Enquête « Familles et employeur », 2004-2005.

2.1.2. L'enquête européenne sur la qualité de vie fait apparaître une meilleure de la conciliation de la vie familiale/associative et professionnelle en France que dans la plupart des pays européens

La dernière enquête en date permettant des comparaisons internationales à l'échelle européenne est l'EQLS de 2016 pilotée par l'Eurofound et qui comportait 26 questions en lien avec la garde d'enfants et l'équilibre travail-vie personnelle.

Cette enquête comportait notamment la question « *en général, comment vos horaires de travail s'accordent-ils avec vos engagements sociaux ou familiaux en dehors du travail ?* » à laquelle 83 % des Français interrogés apportent une réponse positive contre 82 % des Allemands, mais seulement 73 % des Britanniques ou 72 % des Italiens. Les Suédois (88 %), les Néerlandais (88 %) et les Danois (87 %) répondent néanmoins de manière plus positive que les Français.

D'importantes marges de progrès continuent d'exister dans la conciliation vie familiale et vie professionnelle en France puisque dans le même sondage, 36 % des Français estiment qu'ils « *rencontrent des difficultés pour remplir leurs obligations familiale en raison du temps qu'ils consacrent à leur vie professionnelle* », ce qui est moins que les Britanniques, les Espagnols ou les Belges, mais plus que les Allemands (31 %) et surtout les Néerlandais, les Suédois et les Danois, 10 points en dessous.

Il est notable qu'en France, cette effectivité de la conciliation de la vie familiale et professionnelle intervient avec un nombre « d'heures passées à s'occuper des enfants ou à les éduquer » bien inférieur (27h) qu'en Autriche (41h), en Irlande (39), aux Pays-Bas (38) ou en Suède (37). Au Danemark, en revanche cette conciliation vie professionnelle vie familiale intervient avec un nombre d'heures encore inférieur (22h). Ces différences témoignent de modèles distincts par lesquels les enfants sont pris en charge de manière plus ou moins importante par d'autres acteurs : assistants maternels, crèches ou autres gardes pour les jeunes enfants, école et activités périscolaires pour les autres enfants.

2.1.3. Le recours au CIF s'inscrit dans des pratiques des entreprises visant à faire d'une meilleure conciliation vie professionnelle et vie familiale un levier de performance des entreprises

Pour ce qui concerne les pratiques les plus récentes des entreprises, et faute d'actualisation de ces enquêtes de 2004 et 2005, la mission peut s'appuyer sur les entretiens qu'elle a menés avec des employeurs et sur deux sources :

- ◆ les travaux de Delphine Brochard et Marie-Thérèse Letablier 2013⁵ sur les pratiques et modalités de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale dans les entreprises françaises qui s'appuie sur une méthodologie qualitative et des entretiens menés au début des années 2010 ;
- ◆ l'enquête menée par l'observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise (OPE). Il s'agit d'une enquête en ligne du 4 juillet au 3 octobre 2018 auprès de 500 entreprises signataires de la Charte de la Parentalité en Entreprise et/ou des 15 Engagements pour l'Équilibre des Temps de Vie⁶ sur les motivations et actions mises en œuvre par ces entreprises en faveur de la conciliation vie familiale/vie professionnelle. Le taux de réponse à l'enquête couvre 26 % de ces entreprises.

Delphine Brochard et Marie-Thérèse Letablier remarquaient que ces pratiques relevaient de dispositifs mis en œuvre par les directions des entreprises, et cela en complément des normes applicables (code du travail et conventions collectives) et des initiatives, souvent limitées à des actions comme l'organisation de l'arbre de Noël ou la participation aux vacances ou à des frais de garde pendant les vacances, des comités d'entreprises.

En effet, ce que mettent en avant les travaux de Delphine Brochard et de Marie-Thérèse Letablier comme les entretiens réalisés par la mission, c'est que ce sujet de la conciliation de la vie professionnelle et vie familiale est pris en charge par la direction qui y voit un moyen de rationaliser l'organisation du travail dans une démarche de performance globale de l'entreprise afin d'attirer/retenir un vivier de salariés mais aussi de motiver/sécuriser les collaborateurs afin d'accroître leur productivité.

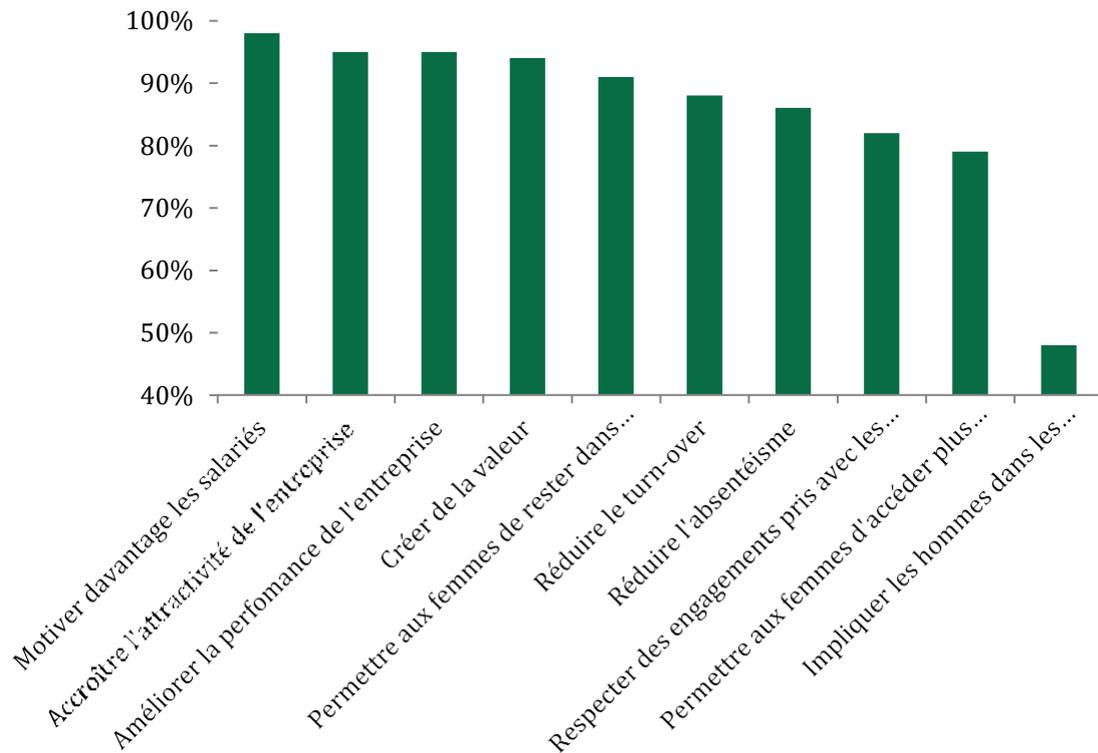
L'enquête de l'OPE confirme l'inscription des dispositifs de conciliation de la vie professionnelle et vie familiale dans le cadre d'atteinte d'objectifs de performance économique de l'entreprise :

- ◆ « *l'engagement des entreprises [...] participe d'une triple démarche de motivation des équipes, d'attractivité RH et d'amélioration de la performance* » (cf. graphique 16) avec en tête des objectifs : la motivation des salariés, l'accroissement de l'attractivité de l'entreprise et l'amélioration de la performance de l'entreprise ;
- ◆ 45 % de ces entreprises ont recours à des solutions de crèches d'entreprises, en complément des principales mesures mises en œuvre qui sont dans le champ des mesures relatives à l'organisation du travail ou d'ordre managérial.

⁵ Delphine Brochard et Marie-Thérèse Letablier, Les dispositifs d'entreprise en direction des familles, avril 2013 dans le cadre d'un rapport remis à la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT).

⁶ Ces signataires représentent 5 millions de salariés sur 30 000 établissements.

Graphique 16 : Les objectifs poursuivis par la politique de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale en 2018 du point de vue de l'employeur

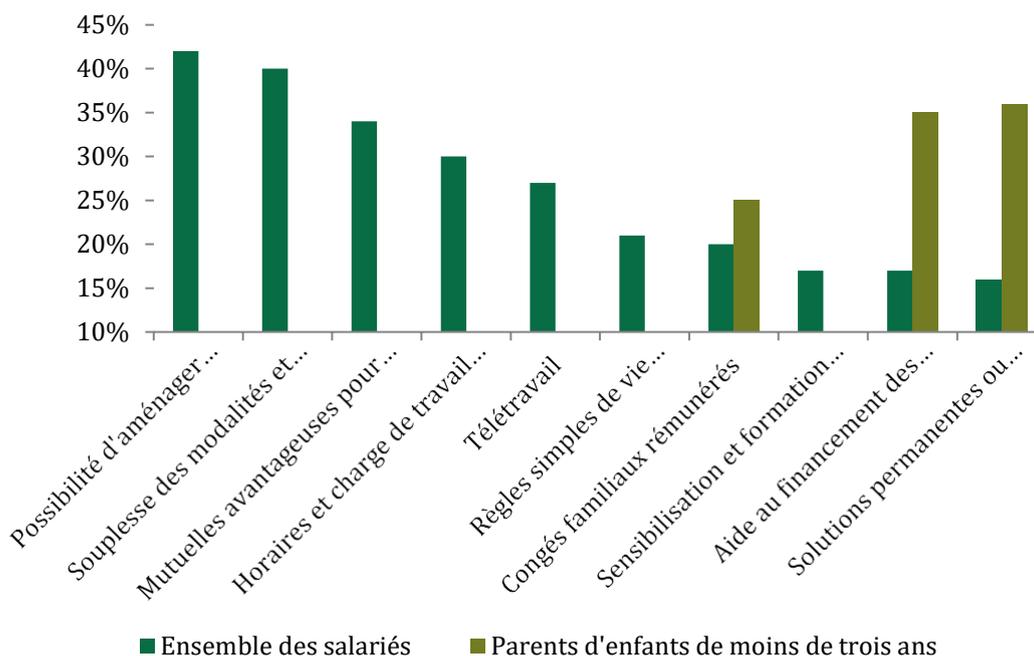


Source : Baromètre de l'observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise.

En miroir, l'OPE a également mené une enquête sur les attentes des salariés en s'appuyant sur l'institut de sondage ViaVoice. Un sondage a été effectué en ligne du 26 mars 2018 au 10 avril 2018 auprès d'un échantillon de 1 001 salariés représentatifs des salariés résidant en France métropolitaine.

L'aide financière et les solutions permanentes ou ponctuelles d'accueil des enfants sont plébiscités parmi les dix besoins prioritaires exprimées par l'ensemble des salariés sur une liste de vingt besoins. Ces besoins ressortent particulièrement pour les salariés parents d'enfants de moins de trois ans (cf. graphique 17).

Graphique 17 : Les mesures prioritaires de la conciliation vie professionnelle et vie familiale d'après les salariés en 2018



Source : Enquête menée auprès des salariés par ViaVoice en 2018.

2.2. Les solutions pour les gardes des jeunes enfants se sont développées depuis 2004 mais ne sont ni les seules, ni les plus centrales parmi celles déployées par les entreprises

2.2.1. Les dépenses CIF participent des stratégies des entreprises pour attirer, retenir et accroître la productivité de leurs salariés parents de jeunes enfants

Sur le sujet des modes de garde, Delphine Brochard et Marie-Thérèse Letablier remarquaient en 2013⁷ sur la base des données de l'enquête « Familles et entreprises » de 2004-2005 que :

- ◆ l'accès à des places de crèches est favorisé par l'appartenance de l'établissement au secteur public ou nationalisé ou au secteur privé non lucratif⁸, par la taille de l'établissement et un pourcentage de femmes supérieur ou égal à 80 % ;
- ◆ les secteurs où cette pratique est la plus fréquente sont le transport, les services aux particuliers, l'éducation, la santé et l'action sociale et plus généralement, pour d'autres prestations (centres aérés, arbre de Noël, services d'aide domestique, etc...), ressortent les secteurs de l'énergie, des activités financières et administratives ainsi que les services aux entreprises.

⁷ Delphine Brochard et Marie-Thérèse Letablier, Les dispositifs d'entreprise en direction des familles, avril 2013 dans le cadre d'un rapport remis à la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT).

⁸ Cette enquête a été menée à une époque où le CIF venait de se mettre en place et où les crèches sont surtout l'apanage des hôpitaux, des casernes militaires et autres sites administratifs.

Annexe I

Compte-tenu de l'identité des bénéficiaires du CIF décrite plus haut, la mission constate qu'avec le développement du CIF depuis une quinzaine d'années, tout se passe comme si les entreprises qui auparavant s'impliquaient par des prestations aux familles telles que les centres aérés, l'arbre de Noël ou d'autres services domestiques avaient désormais étendu leur soutien à la réservation de places en crèches.

Le prolongement de leurs travaux par une enquête qualitative auprès de grandes entreprises françaises menée au début des années 2010 révélait :

- ◆ que les places de crèches étaient « *un élément important de conciliation vie professionnelle et de la vie familiale* » et étaient désormais un levier important perçu tant par les salariés que par les employeurs ;
- ◆ qu'un certain nombre d'entreprises ont mis en place des moyens de facilitation pour la garde des jeunes enfants sous forme de création d'une crèche d'entreprise, de participation à des crèches interentreprises ou d'aide financière à la garde d'enfant, notamment via le CESTU ;
- ◆ que le mécanisme d'incitation fiscale que représente le CIF joue un effet déterminant, mais aussi limitant sur certaines initiatives, lorsque l'entreprise est de grande taille (plafond de 500 000 € par entreprise) et intéresse moins lorsque l'entreprise n'engränge pas de profit ;
- ◆ dans plusieurs cas, ces places de crèches étant chères ou limitées par l'offre de crèches locales, l'entreprise en complément de son action en faveur de la réservation de places de crèches complète son aide avec des participations financières à destination des modes de garde pour les autres parents.

2.2.2. La décision d'engager de telles dépenses répond à des logiques d'action différente d'une entreprise à l'autre

Les entretiens menés par la mission révèlent que la décision d'engager des dépenses en faveur de la garde des jeunes enfants des salariés de l'entreprise ne répond pas à des logiques identiques d'une entreprise à l'autre.

Pour un groupe industriel rencontré par la mission, la décision avait été prise par la direction du groupe dès la mise en œuvre du CIF et le nombre de berceaux réservés a évolué pour couvrir la demande des salariés de l'entreprise. Il s'agissait en particulier, au moment où des choix de localisation de fonctions centrales du groupe ont été arrêtés de maintenir l'attractivité du groupe auprès des salariés parents de jeunes enfants.

Dans une autre grande entreprise rencontrée par la mission, dont le salariat est fortement féminisé, les dépenses engagées par le groupe pour les frais de garde du personnel sont à l'initiative du gestionnaire ressource humaine (RH) de chaque site. Dans un tel contexte, l'incitation fiscale ne semble pas jouer un rôle déclencheur puisque le décisionnaire n'en a aucune retombée concrète (pas de crédits supplémentaires, pas de leviers, etc...). En outre, ce même groupe souligne à la mission qu'il dépasse le plafond des dépenses éligibles, confirmant, qu'en ce qui le concernait, l'incitation fiscale et l'implication des services finances n'étaient pas centrales.

Pour une petite entreprise de services informatiques en croissance, le déclencheur a été la situation personnelle du fondateur, qui confronté aux difficultés de garde de son jeune enfant, a réservé une première place via le CIF et a étendu cette pratique à ses collaborateurs dans un secteur où ils sont souvent de jeunes parents. Dans ce secteur, la possibilité d'offrir des places de crèches permet de conserver des ressources rares dans l'entreprise.

Les entreprises de crèches soulignent qu'elles-mêmes, par leurs démarches commerciales sont à l'origine de certaines décisions des entreprises réservataires de déclencher ces dépenses en faveur de leurs salariés.

Annexe I

En revanche, la mission a constaté, notamment à l'appui d'un entretien avec le service de conseil fiscal destiné aux entreprises TAJ intégré au cabinet d'audit et de conseil E&Y que les services financiers ne jouaient en général pas un rôle moteur :

- ◆ le dispositif bien que fiscalement avantageux concerne des volumes de dépenses et de crédits d'impôts finalement marginaux pour une entreprise ;
- ◆ ce dispositif est assis sur des dépenses éloignées du cœur de métier de l'entreprise et sans lien direct avec ses axes de développement stratégique, à la différence du crédit d'impôt recherche par exemple, si bien qu'il ne ressort privilégié ni par les services financiers des entreprises, ni par leurs conseils ;
- ◆ un crédit d'impôt est souvent vu comme pouvant attirer des contrôles fiscaux ;
- ◆ un crédit d'impôt apparaît comme instable et s'il est réduit ou supprimé, il serait difficile de supprimer la prestation correspondante, ce qui ferait courir un coût important à l'entreprise ;
- ◆ les entreprises répugnent à faire des dépenses qui ne concernent que peu de salariés et préfèrent celles qui sont plus égalitaires (chèques Noël...).

2.2.3. L'attribution des places réservées par l'entreprise est du ressort de l'entreprise

Chaque entreprise réservataire de places décide de l'attribution des places en crèches selon des critères qui lui sont propres.

Les grandes entreprises interrogées par la mission mettent en avant des critères variés :

- ◆ géographique : la réservation de places en crèches peut être liée à la présence du salarié sur un site particulier où la démarche est ouverte, alors qu'un autre site du groupe, dans une autre région par exemple, ne peut en bénéficier ;
- ◆ propres à la situation personnelle du salarié et aux difficultés de conciliation vie familiale/vie professionnelle : parent isolé, deuxième parent également en emploi à temps complet, en instance de divorce, enfants handicapés, naissances multiples, retour d'expatriation ou foyer très modeste ...

Plusieurs grandes entreprises signalent à la mission que ce ne sont pas directement les autorités hiérarchiques ou le département des ressources humaines mais des assistants sociaux au sein de l'entreprise, qui sur la base des critères établis et de leur connaissance des situations des salariés, décide de l'ordre de priorité dans l'attribution des places.

En outre, les plateformes de réservation des places peuvent proposer aux entreprises réservataires des services d'accompagnement pour (i) déterminer les modalités d'attribution des places réservées et (ii) suivre l'attribution effective des places et monitorer le remplissage des berceaux réservés par l'entreprise.

2.3. Les entreprises rencontrées par la mission apparaissent attachées à la stabilité de l'instrument fiscal

Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission, qu'il s'agisse du mouvement des entreprises de France (MEDEF), de l'association française des entreprises privées (AFEP), de la FFEC ou d'entreprises elles-mêmes soulignent que :

- ◆ les dépenses fiscales en général, et le crédit d'impôt famille en particulier, sont perçues par les entreprises comme pouvant être modifiées d'une année sur l'autre ;
- ◆ que plus l'environnement fiscal est clair et stable, et plus les entreprises sont susceptibles d'adapter leur comportement aux incitations fiscales.

Annexe I

Cela étant, les perceptions des différents acteurs sont partagées entre :

- ◆ des acteurs qui estiment que l'instabilité potentielle du dispositif, et notamment des risques comme celui introduit lors du débat législatif de 2019 sur le bornage du CIF⁹, est de nature à dissuader des entreprises réservataires de rentrer dans le mécanisme ;
- ◆ d'autres acteurs qui estiment que des modifications d'un dispositif de dépenses fiscales sont légitimes et que le CIF n'a pas été un dispositif particulièrement instable, mais qu'en revanche, il convient avant chaque modification du dispositif :
 - de communiquer clairement sur les modifications du dispositif et ses conséquences ;
 - de prévoir des périodes transitoires en cas d'évolution, notamment pour permettre à des entreprises qui se seraient engagées dans la réservation de places sur du moyen terme (3-4 ans) via un marché auprès d'entreprises de crèches de ne pas avoir à rompre en cours de mise en œuvre ce type de contrats et à chaque partie prenante d'anticiper la suite.

Par ailleurs, les acteurs soulignent que l'incitation fiscale a baissé avec la réduction des charges fiscales pesant sur la production en général et sur l'impôt sur les sociétés en particulier. L'AFEP et le MEDEF estiment que leurs adhérents préfèrent une baisse de la fiscalité sur la production, à des crédits d'impôt.

3. Les bénéficiaires finaux du dispositif, les salariés qui sont des parents de jeunes enfants font apparaître une sur-représentation des catégories socio-professionnelles supérieures

Les bénéficiaires du dispositif sont *in fine* les jeunes enfants accueillis en crèche et leurs familles :

- ◆ les jeunes enfants bénéficient d'un accueil collectif dans des structures qui n'auraient éventuellement pas vu le jour en l'absence de solvabilisation par le dispositif (cf. annexe III sur le modèle économique des crèches) ;
- ◆ les parents-salariés signalent l'avantage que représentent ces réservations de places en crèches en les plébiscitant dans les enquêtes d'opinion (cf. ci-dessus).

Le dispositif bénéficie à certaines familles *in fine*, mais à la connaissance de la mission, il n'existe en revanche pas de données permettant de renseigner directement la répartition des revenus des bénéficiaires.

Cette question de l'identification des bénéficiaires finaux des places en crèches réservées via le CIF se pose avec d'autant plus d'acuité que plusieurs travaux¹⁰ pointent l'inégal accès aux places de crèches en France et que ce serait pourtant pour ces publics que les bénéfices de l'accueil en établissement d'accueil des jeunes enfants (EAJE) seraient les plus importants¹¹ :

- ◆ le taux de places en crèches par enfant de moins de trois ans est le plus élevé dans les quartiers les plus aisés des métropoles et des grandes villes et plus faible dans les zones rurales en dehors du quart Sud-Est ;
- ◆ les enfants des familles modestes accèdent moins que les autres aux places en crèches.

⁹ En projet de loi de finances initiale pour 2020, il avait été proposé par le gouvernement de limiter les effets dans le temps du CIF jusqu'à ce que celui-ci soit évalué.

¹⁰ OCDE, « Who uses childcare ? Background brief on inequalities in the use of formal childhood (ECEC) among very young children », juin 2016, Rapport Terra Nova de 2017, CNAF, observatoire national de la petite enfance, l'accueil du jeune enfant en 2019.

¹¹ Tarjei Havnes et Magne Mogstad, « No Child Left Behind : Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes », mai 2011.

En première analyse, le CIF s'adresse à des parents dont au moins l'un d'entre eux est en emploi salarié. Cet élément est important, car il contribue en lui-même au ciblage du dispositif sur la part la plus favorisée des familles françaises. En effet, ainsi ce dispositif ne cible pas, par construction, les familles comptant parmi les plus précaires : familles monoparentales dont le parent est sans emploi et familles dont les deux parents sont sans emploi. En outre, ce phénomène peut-être amplifié par les choix des entreprises dans le mode d'attribution des places en crèches qui peuvent viser à privilégier, à des fins de conciliation de la vie professionnelle et familiale, les salariés parents de jeunes enfants en couple avec un autre actif salarié.

3.1. Une méthode d'identification des bénéficiaires du CIF en s'appuyant sur la localisation des crèches et les caractéristiques des populations environnant ces implantations

La mission a tenté de prolonger l'identification des bénéficiaires finaux du dispositif et de remédier à cette absence de données consolidées à travers le rapprochement des communes d'implantation des EAJE du secteur marchand des conditions sociodémographiques des habitants de ces communes, en partant de l'hypothèse que la plupart des familles font le choix de placer leur enfant dans leur commune de résidence.

En effet, lorsque les crèches d'entreprises et inter-entreprises ont émergé, la tendance était plutôt à l'implantation au pied du lieu de travail, mais cette pratique s'est largement inversée, ce dont a témoigné d'ailleurs deux phénomènes commentés dans les autres annexes : (i) l'émergence de micro-crèches permettant de créer des places au plus proche du domicile, y compris avec une concentration moindre des jeunes enfants et (ii) l'émergence de plateformes de réservation pour apparier offre et demande de crèches sur chaque territoire.

3.1.1. Une stratégie d'identification qui repose sur l'hypothèse que les parents tendent à privilégier des places de crèches à proximité de leur domicile, sur leur commune de résidence

D'après les entreprises de crèches et les gestionnaires municipaux et départementaux de crèches rencontrées par la mission¹², les avantages d'une implantation des crèches au plus près des lieux d'habitation des parents sont doubles :

- ◆ cela évite de trop long temps de transport au jeune enfant ;
- ◆ cela permet aux deux parents, lorsque la famille n'est pas monoparentale d'emmener et rechercher le jeune enfant depuis le domicile.

Dans ce cadre, rapprocher le lieu d'implantations des crèches (cf. graphique 18) du niveau de vie de chaque département (cf. graphique 19) permet d'identifier la typologie des familles bénéficiaires des places.

¹² Il est à noter qu'un réseau de crèches rencontré par la mission conserve le modèle de l'implantation sur des pôles d'activités, mais cela devient une caractéristique distinctive de son réseau de crèches (8 crèches).

3.1.2. Une comparaison graphique met en évidence une corrélation entre la part de cadre sur un territoire et le nombre de places en crèches du secteur marchand pour 1 000 habitants

Les places en crèches privées sont réparties de manière inégale sur le territoire (cf. graphique 18). Elles sont relativement plus nombreuses, rapportées à la population du territoire, dans les départements d'Île-de-France dans le Rhône, dans le Bas-Rhin ou encore dans les Bouches-du-Rhône.

Cela recouvre, au moins en partie, des disparités de niveau de vie entre les départements en France, comme le suggère une lecture graphique (recoupement des graphique 18 et graphique 19) où les départements d'Île-de-France, le Rhône ou encore le Bas-Rhin apparaissent bien comme des départements au niveau de vie supérieur à la moyenne.

La construction d'un modèle permet de tester de manière plus fine que la lecture graphique l'hypothèse d'un lien entre l'implantation de crèches privées sur un territoire et son niveau de vie et de permettre de déterminer si cette hypothèse est statistiquement significative.

Encadré 3 : Les données

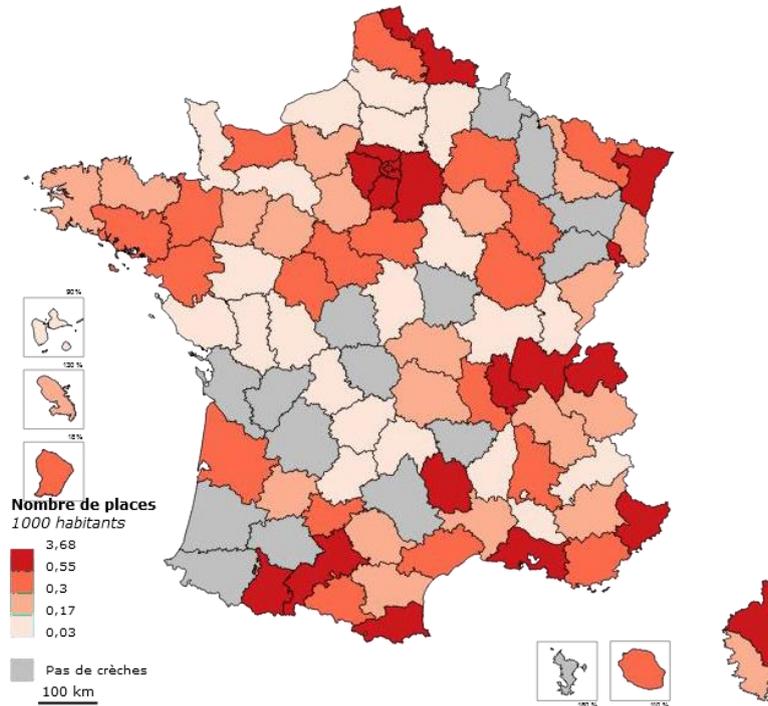
La mission dispose de deux jeux de données suivants qu'elle peut croiser :

- les données de la Caisse Nationale Allocation Familiales (CNAF) regroupent les caractéristiques des établissements d'accueil de jeunes enfants en 2016. Cette base, qui regroupe 12 200 crèches, est agrégée au niveau de la commune afin de calculer le nombre de crèches et de berceaux par commune. L'étude est restreinte aux seuls crèches privés, soit 1 085 établissements ;
- les données sociodémographiques communales issues du recensement 2017. En particulier, les variables relatives aux Catégories Socio-Professionnelles (part de cadre, part d'employé, part d'ouvrier), au revenu médian et à la démographie (part de la population âgée de 20 à 24 ans, de 25 à 29 ans, de 30 à 34 ans, de 35 à 49 ans) sont utilisées.

À partir du code commune, les données sociodémographiques sont croisées avec la base de données CNAF. Les communes ayant moins de 5000 habitants sont exclues de notre échantillon. Afin que le nombre de berceaux ou de crèches dans la commune ne dépendent pas du nombre d'habitants, les variables nombre de crèches pour 1000 habitants et nombre de berceaux par habitant sont construites. La base finale utilisée par la mission contient 405 communes, pour 820 crèches privées et 30 913 berceaux.

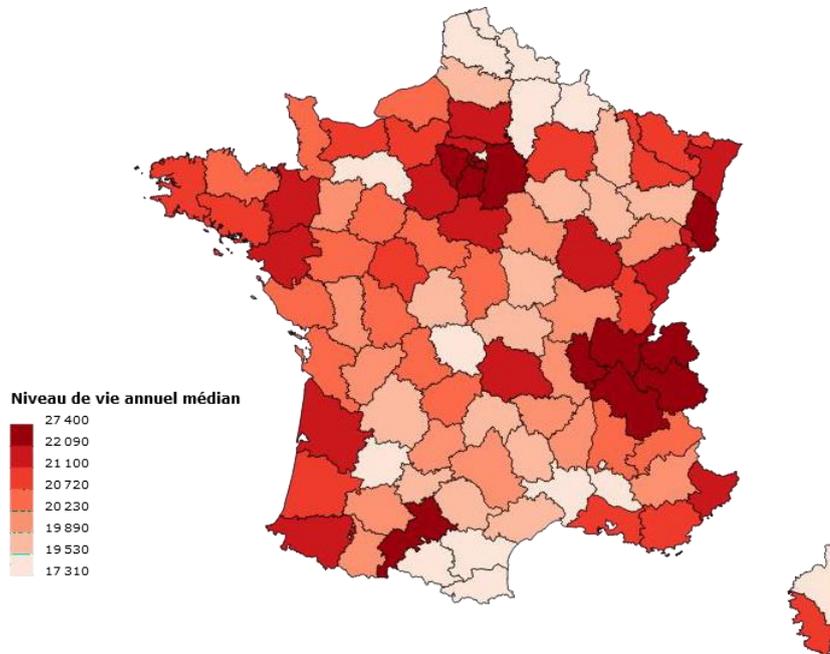
Annexe I

Graphique 18 : Nombre de places de crèche du secteur marchand pour 1 000 habitants



Source : Données INSEE et CNAF 2016, calculs de la mission.

Graphique 19 : Niveau de vie annuel par département



Source : Données INSEE et CNAF 2016, calculs de la mission.

3.1.3. Un modèle permettant de prolonger une analyse graphique reliant l'implantation des crèches du secteur marchand à des caractéristiques sociodémographiques locales privilégiées

Ainsi afin d'aller au-delà de la comparaison sur la base d'une carte, la mission a construit un modèle de régression linéaire afin de tester l'hypothèse que le nombre de berceaux par habitant en crèches privées (et le nombre de crèches par habitant) est corrélé aux facteurs socio-économiques de la commune tels qu'identifiés dans la base de données à la disposition de la mission.

Encadré 4 : Deux modèles linéaires testés

Les deux modèles linéaires suivants sont estimés à partir des données précédentes :

Nbre de berceaux par hab.

$$= \beta_0 + \beta_1 \text{age}_{2024} + \beta_2 \text{age}_{2529} + \beta_3 \text{age}_{3034} + \beta_4 \text{age}_{3549} + \beta_5 \% \text{cadre} + \beta_6 \% \text{ouvrier} + \beta_7 \% \text{ouvrier} + \beta_8 \text{revenu median} + \varepsilon (1)$$

Nbre de crèches par hab. =

$$= \beta_0 + \beta_1 \text{age}_{2024} + \beta_2 \text{age}_{2529} + \beta_3 \text{age}_{3034} + \beta_4 \text{age}_{3549} + \beta_5 \% \text{cadre} + \beta_6 \% \text{ouvrier} + \beta_7 \% \text{ouvrier} + \beta_8 \text{revenu median} + \varepsilon (2)$$

Où l'on cherche à expliquer respectivement le nombre de berceaux par habitant et le nombre de crèches par habitant en fonction du nombre de personnes de différentes catégories d'âge dans la commune (20-24 ans, 25-29 ans, 30-34 ans, 35-49 ans) et du revenu et de la proportion de différentes catégories socio-professionnelles.

3.2. Les bénéficiaires des crèches du secteur marchand sont plutôt des cadres

3.2.1. Les résultats

Les deux modèles présentés dans l'encadré ont été estimés sur le champ des crèches du secteur marchand. Les communes de moins de 5000 habitants ont été exclues de l'échantillon. Ceci exclue au final peu de crèches, car celles-ci sont exceptionnelles en milieu rural. La base finale contient ainsi 471 communes.

Pour le modèle (1), reliant le nombre de berceaux par habitant aux caractéristiques sociodémographiques locales, la part de la variance expliquée par le modèle est de 34 %. Autrement dit, un tiers des disparités communales en termes de nombre de berceaux par habitant peut s'expliquer par les facteurs sociodémographiques retenus. En particulier, la principale variable explicative de notre modèle est le revenu médian au sein de la commune. Toutes choses égales par ailleurs, lorsque cette dernière augmente de 1 000 €, le nombre de places pour 1000 habitants augmente de 0,21 pt. (cf. tableau 2)

Pour le modèle (2), reliant le nombre de crèches par habitant aux caractéristiques sociodémographiques locales, la part de la variance expliquée par le modèle est de 32 %. Comme pour le premier modèle, le principal facteur explicatif reste le revenu médian (cf. tableau 3). Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, lorsque celui-ci augmente de 1000 €, le nombre de crèches pour 1000 habitants augmente de 0,0057 pt.

Annexe I

Tableau 2 : Impact marginal des caractéristiques sociodémographiques sur le nombre de berceaux par habitant

	Impact marginal	Ecart type
part 20-24 ans	-0,0114	0,007
part 25-29 ans	-0,004	0,016
part 30-34 ans	0,0123	0,021
part 35-49 ans*	0,0429	0,019
part de cadre	-0,0015	0,003
part d'employé	-0,0030	0,004
part d'ouvrier	0,002	0,003
revenu médian*	2,13E-07	4.91E-08

* Variable statistiquement significative à 5 %

Sources : Données CNAF, données sociodémographiques au niveau communal (Insee), calculs de la mission.

Champs : Communes de plus de 5000 habitants et crèches du secteur privé

Note de lecture : Toutes choses égales par ailleurs, lorsque la part des 35-49 ans augmente de 1 point, le nombre de places pour 1000 habitant augmente de 0,04 pt.

Tableau 3 : Impact marginal des caractéristiques sociodémographiques sur le nombre de crèches pour 1000 habitant

	Impact marginal	Ecart type
part 20-24 ans	-0,2384	0,171
part 25-29 ans	-0,2188	0,399
part 30-34 ans	0,227	0,527
part 35-49 ans*	1,1986	0,478
part de cadre	-0,1449	0,081
part d'employé	-0,1932	0,102
part d'ouvrier	0,0336	0,073
revenu médian*	5,754e-06	1,2e-06

* Variable statistiquement significative à 5 %

Sources : Données CNAF, données sociodémographiques au niveau communal (Insee), calculs de la mission.

Champs : Communes de plus de 5000 habitants et crèches du secteur privé

Note de lecture : Toutes choses égales par ailleurs, lorsque la part des 35-49 ans augmente de 1 point, le nombre de crèche pour 1000 habitants augmente de 1,2 pt.

3.2.2. Les crèches du secteur marchand s'implantent de préférence dans les territoires où les niveaux de vie sont les plus élevés, ce qui implique que les principaux bénéficiaires de ces crèches sont les Français les plus favorisés

Les caractéristiques sociodémographiques du territoire n'expliquent pas l'ensemble des disparités d'implantation des crèches du secteur marchand sur le territoire mais les expliquent en grande partie.

La mission en déduit que les crèches du secteur marchand s'implantent de façon privilégiée sur les territoires dont les habitants sont les plus favorisés, notamment, car cela doit être sur ces territoires que la demande de réservation de places en crèches privées est (si la décision d'implantation suit la demande) ou est susceptible (si la décision d'implantation anticipe la demande) d'être la plus forte. Cela implique, que la demande est donc plus forte pour les territoires où les populations sont les plus favorisées.

Si l'on conduit à son terme ce raisonnement, la mission en déduit que si la demande est plus importante dans ces territoires, c'est que c'est la demande émanant de ces territoires qui est solvabilisée par le CIF et la réservation de places par des entreprises réservataires. Ainsi, ce sont ces populations, plus favorisées que la moyenne en termes de revenus, qui sont les bénéficiaires *in fine* du dispositif.

ANNEXE II

La ventilation des dépenses éligibles au crédit d'impôt famille

SOMMAIRE

1. LE SYSTÈME D'INFORMATIONS DE LA DGFIP NE PERMET PAS DE DÉTERMINER DE MANIÈRE FIABLE LA VENTILATION DES DÉPENSES DU CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE.....	1
1.1. Le système d'informations de la direction générale des finances publiques ne permet pas de déterminer les usages du crédit d'impôt famille par les entreprises bénéficiaires	1
1.1.1. <i>Les entreprises déclarent leurs dépenses éligibles au crédit d'impôt famille auprès des services des impôts des entreprises en distinguant les différentes catégories de dépenses.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Seules les informations sur le bénéficiaire et le montant de sa créance auprès de l'administration fiscale font l'objet d'une remontée au niveau du système d'informations de la DGFIP</i>	<i>3</i>
1.2. Les informations disponibles sur le CIF ne permettent pas non plus de lier la dépense éligible aux EAJE et aux familles auxquels elle bénéficie.....	4
2. LA MISSION ESTIME QUE L'ESSENTIEL, DE L'ORDRE DE 90 %, DES DÉPENSES DU CIF RELÈVE DES DÉPENSES DE CATÉGORIE I	4
3. S'ASSURER QUE LES DÉPENSES DE CATÉGORIE II SONT ORIENTÉES VERS LA GARDE DES JEUNES ENFANTS DES SALARIÉS NE POURRAIENT SE FAIRE QU'AU PRIX D'UN ARSENAL DE CONTRÔLE DÉMESURÉ REPOSANT SUR LES ENTREPRISES ET LEURS SALARIÉS BÉNÉFICIAIRES DE CESU RH PRÉFINANCÉS	6
3.1. Le cadre réglementaire des dépenses de catégorie II est mal connu de ses bénéficiaires potentiels	6
3.1.1. <i>Le cadre juridique des dépenses de catégorie II englobe l'ensemble des dépenses éligibles au CESU RH préfinancé.....</i>	<i>6</i>
3.1.2. <i>L'un des facteurs limitant du recours aux dépenses de catégorie II n'est pas tant le CIF que les limites posées dans le cadre de la réglementation du CESU RH.....</i>	<i>7</i>
3.1.3. <i>Ce cadre est relativement mal connu et compris des entreprises qui pourraient bénéficier du CIF</i>	<i>8</i>
3.2. Le contrôle de ces dépenses de catégorie II afin de s'assurer qu'elles restent dans le champ de la famille exigerait des investigations lourdes de l'administration fiscale et ferait supporter un risque à l'employeur.....	8
3.2.1. <i>Un tel contrôle exigerait des contrôles de nombreuses pièces justificatives qui ne sont pour l'instant pas associées au formulaire n° 2069-SD-FA</i>	<i>8</i>
3.2.2. <i>L'employeur devrait contrôler en interne les dépenses effectuées par ses salariés à l'aide des CESU RH.....</i>	<i>9</i>

1. Le système d'informations de la DGFIP ne permet pas de déterminer de manière fiable la ventilation des dépenses du crédit d'impôt famille

1.1. Le système d'informations de la direction générale des finances publiques ne permet pas de déterminer les usages du crédit d'impôt famille par les entreprises bénéficiaires

1.1.1. Les entreprises déclarent leurs dépenses éligibles au crédit d'impôt famille auprès des services des impôts des entreprises en distinguant les différentes catégories de dépenses

Il existe dans le dispositif actuel deux catégories de dépenses éligibles au crédit d'impôt famille (CIF) :

- ◆ le financement des dépenses liées à la création et au fonctionnement d'une crèche assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans de leurs salariés et qui constituent les dépenses de catégorie I ;
- ◆ les dépenses des entreprises au titre des chèques emploi service universel (CESU) utilisées par les salariés de l'entreprise et qui constituent les dépenses de catégorie II.

Le taux du crédit d'impôt est de 50 % pour les dépenses dites de catégorie I, tandis qu'il est de 25 % pour les autres dépenses dites de catégorie II.

Encadré 1 : Le chèque emploi service universel

Créé le 1^{er} décembre 1994, le chèque emploi service (CES), devenu le chèque emploi service universel (CESU) est une offre du réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale (URSSAF). Il est destiné à simplifier la déclaration de la rémunération d'un salarié à domicile pour les activités de service à la personne. C'est un mécanisme de déclaration et non de paiement.

Le CESU couvre actuellement 26 activités, exercées à domicile et définies à l'article D. 7231-1 du code du travail et qui sont également listées sur un site gouvernemental dédié appelé servicesalapersonne.gouv.fr. Il concerne tous les particuliers, pour des services différents et intervenants à différents moments de leur vie parmi lesquels :

- prise en charge de quelques heures de ménage ;
- l'accompagnement d'une personne âgée ou handicapée ;
- la garde des enfants et notamment des jeunes enfants.

Pour le salarié employé à l'aide du CESU, ce dispositif est la garantie de disposer de droits à l'assurance maladie, au chômage, à la retraite, etc.

Le CESU peut s'utiliser de manière régulière ou ponctuelle, pour un emploi à temps partiel ou à temps complet.

Le nombre de particuliers employeurs, c'est-à-dire le nombre de comptes employeurs, s'établit au 4^{ème} trimestre 2019 à 2,64 millions¹ et représentaient d'après les données de synthèse de la direction générale des entreprises un montant de 980 M€².

S'agissant de la garde d'enfants il existe au 4^{ème} trimestre 2019 :

- 93 000 comptes sont dénombrés pour la garde d'enfants à domicile ;
- 751 000 comptes pour l'emploi d'assistantes maternelles.

¹ ACOSS Stat n° 318, Le recul de l'emploi direct des particuliers employeurs continue en 2019, décembre 2020.

² Synthèse des dépenses en CESU RH à partir de la maquette de la direction générale des entreprises (DGE).

L'aide financière au financement du CESU dans le cadre du CIF

Les CESU RH sont des aides financières versées aux salariés dans le cadre de leur activité professionnelle et dans l'objectif de permettre aux salariés de financer des services à la personne parmi les 26 champs d'activité couverts par les CESU. Cette aide financière est définie à l'article L 7233-4 du code du travail. Les CESU RH représentaient en 2019 une masse financière de 368 M€.

Seules les dépenses engagées au titre de l'aide financière de l'entreprise permettant aux salariés d'accéder aux services à la personne par le biais de CESU RH sont éligibles au CIF. Peu importe que l'aide versée par l'entreprise soit gérée par cette dernière, le comité sociaux d'entreprise (CSE) ou conjointement, conformément à l'article L. 7233-8 du code du travail. Ces dépenses représentaient d'après les données de synthèse de la DGE 189 M€ de dépenses en 2019.

- En revanche, les dépenses relatives au CESU mais engagées par les CSE n'ouvrent pas droit au CIF³. Ces dépenses réalisées par les CSE représentaient d'après la synthèse de la DGE 69 M€. D'autres dépenses de CESU RH sont engagées par l'Etat et les collectivités et représentaient 110 M€ en 2019.

Compte tenu des différences de taux applicables à ces deux types de dépenses et dans la perspective de calculer la créance fiscale associée au CIF, les entreprises bénéficiaires du CIF détaillent à l'administration la ventilation de leurs dépenses entre ces deux types de dépenses éligibles à l'administration fiscale.

La déclaration fiscale de cette ventilation des dépenses est effectuée à travers le formulaire de la direction générale des finances publiques (DGFIP) n° 2069-FA-SD qui est à déposer en version papier en deux exemplaires, l'un auprès du service des impôts des entreprises (SIE) et l'autre auprès du ministère chargé de la famille.

Ce formulaire compte deux pages et comprend en plus des informations collectées sur l'entreprise bénéficiaire du crédit d'impôt (SIREN, adresse, dénomination de la société mère, nom et adresse du déclarant) les informations suivantes :

- ◆ la détermination des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt, avec une ligne spécifique pour chaque catégorie de dépenses ;
- ◆ le calcul du crédit d'impôt ;
- ◆ des informations sur l'emploi des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt
 - nombres de places financées en EAJE ;
 - nombre d'heures de garde d'enfants financées.
- ◆ des informations sur les entreprises et sociétés de personnes qui bénéficient indirectement du crédit d'impôt : nom et adresse des EAJE et entreprises individuelles qui bénéficient du financement de la garde de jeunes enfants via les dépenses des entreprises.

La mission a constaté, sur la base de l'échantillon de déclarations qu'elle a demandé à la DGFIP et qui lui a été transmis (cf. Encadré) que seules les informations sur la ventilation des dépenses éligibles entre catégorie I et catégorie II, nécessaire à la liquidation du crédit d'impôt est remplie par les entreprises. En effet, le formulaire n'est pas renseigné pour ce qui concerne les informations sur l'emploi des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt et les entreprises et sociétés de personnes qui en bénéficient indirectement.

³ Voir analyse de la revue fiduciaire FH 3636 cahier n° 2 du 24 mars 2016 § 21 p. 554.

Annexe II

Encadré 2 : Echantillon de déclarations des dépenses éligibles des entreprises au crédit d'impôt famille

La mission a collecté les formulaires n° 2069-FA-SD remplis par 67 entreprises bénéficiaires différentes du CIF de 2017 à 2019⁴ sur quatre territoires différents les départements du Nord, du Var, du Rhône et de Paris :

- 10 entreprises dans le Nord avec un volume de 177 037 € de dépenses éligibles ;
- 10 entreprises dans le Var avec un volume de 25 438 € de dépenses éligibles ;
- 42 entreprises à Paris avec un volume de 2 071 348 € de dépenses éligibles ;
- 5 entreprises dans le Rhône avec un volume de 52 247 € de dépenses éligibles.

Ces choix d'échantillons reposent sur :

- un choix de territoires variés (Paris, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis et Var) effectué par la mission, avec pour objectif d'avoir des territoires représentatifs de ceux bénéficiaires du CIF, qui sont concentrés sur les aires métropolitaines (cf. Annexe I) ;
- la sélection par les directions départementales des finances publiques de profils variés d'entreprises (micro-entreprises, petites et moyennes entreprises, entreprises de taille intermédiaire et grandes entreprises).

1.1.2. Seules les informations sur le bénéficiaire et le montant de sa créance auprès de l'administration fiscale font l'objet d'une remontée au niveau du système d'informations de la DGFIP

D'après les investigations conduites par la mission auprès de la DGFIP, des directions régionales des finances publiques (DRFiP) des Hauts-de-France, de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, d'Ile-de-France, des directions des finances publiques (DDFiP) du Nord, du Var et de Paris, les SIE font remonter au système d'informations de la DGFIP les seules données suivantes :

- ◆ l'identité de l'entreprise, de manière à pouvoir l'identifier pour lui imputer le crédit d'impôt ;
- ◆ le montant annuel de sa créance au titre du crédit d'impôt famille.

À la connaissance de la mission, ces données sont partiellement stockées dans une base de données de la DGFIP décrite dans l'annexe I du présent rapport, la base MVC FAM. En effet, la base MVC FAM à laquelle la mission a eu accès regroupe l'ensemble des créances fiscales au titre du CIF pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS) pour les années 2014 à 2019. Les données des entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu (IR) ne sont pas contenues dans cette base de données.

Compte tenu de l'identification de chaque entreprise par son numéro SIREN, ces données, permettent de mettre en évidence le département du siège social de chaque entreprise et son secteur d'activité, ce qui peut conduire à des analyses sur les bénéficiaires du dispositif comme l'a fait la mission au sein de l'annexe I.

En revanche, les données sur la ventilation des dépenses entre catégories I et II ne font pas l'objet d'une remontée au système d'informations de la DGFIP.

Ces informations ne sont présentes que sur les documents en papier. Ces informations sont archivées dans les SIE selon des modalités définies localement. Seuls certains SIE de la DDFiP de Paris numérisent ces formulaires, tandis qu'à la DDFiP du Var, des informations sont conservées sur la ventilation des dépenses, mais ne peuvent être retrouvées que par un requêtage du système d'informations de la DGFIP qui fait intervenir les services centraux.

⁴ Le formulaire n'est présent que pour une seule des trois années pour les 67 entreprises de l'échantillon.

Annexe II

En tout état de cause, le système d'informations de la DGFIP ne peut pas être un soutien pour déterminer la ventilation des dépenses éligibles entre les catégories I et II depuis la création du CIF en 2004.

À la connaissance de la mission, les services du ministère de la Famille ne répertorient pas plus que les services de la DGFIP les informations contenues dans le formulaire papier n° 2069-FA-SD dans un système d'informations centralisé et numérisé qui permettent de rendre compte de manière fiable de la ventilation des dépenses entre catégories I et II du CIF et d'exploiter ces données.

1.2. Les informations disponibles sur le CIF ne permettent pas non plus de lier la dépense éligible aux EAJE et aux familles auxquels elle bénéficie

Le formulaire n° 2069-FA-SD, s'il (i) était rempli de manière exhaustive par les entreprises et si (ii) l'information était numérisée par les services de l'administration fiscale, permettrait de :

- ◆ lier chaque place en crèche à un financement CIF ou non et éventuellement chaque heure de garde auprès d'un assistant maternel ou un gardien à domicile ;
- ◆ associer chaque EAJE à un montant de CIF associé et éventuellement chaque assistant maternel ou gardien à domicile.

Cela permettrait de déterminer de manière beaucoup plus directe la contribution du CIF à l'équilibre économique des différentes structures d'une part et de mieux déterminer quels sont les bénéficiaires indirects de ce dispositif.

En revanche, le formulaire n° 2069-FA-SD ne comporte aucune information susceptible de permettre d'identifier la typologie des salariés et des familles auxquels le CIF bénéficie *in fine*. En effet, aucune information n'est donnée dans ce formulaire sur le nombre, la situation familiale ou sociale, les fonctions ou le niveau de revenu des salariés de l'entreprise bénéficiant des dépenses éligibles de l'entreprise.

2. La mission estime que l'essentiel, de l'ordre de 90 %, des dépenses du CIF relève des dépenses de catégorie I

La mission a envisagé plusieurs méthodes pour appréhender la question de la ventilation entre les dépenses de catégorie I et de catégorie II :

- ◆ estimer les volumes respectifs des dépenses pour les places en crèches et pour le CESU à partir des flux de financement des entreprises pour ces différents modes de garde ;
- ◆ observer cette ventilation sur la base d'échantillons d'entreprises dans plusieurs SIE et de plusieurs tailles d'entreprises différentes (cf. Encadré 2).

La méthode n° 1 ne permet que d'estimer une fourchette de dépenses éligibles pour les deux catégories de dépenses

En effet, deux jeux de données permettent d'estimer un ordre de grandeur des flux de dépenses éligibles au CIF :

- ◆ les données de la caisse nationale d'allocations familiales (cf. Annexe III) permettent d'estimer des flux de financement des employeurs réservataires
 - vers les crèches financées à la PSU de l'ordre de 250 M€ annuels en 2017
 - mais ne renseignent pas les flux à destination des crèches financées à la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

Annexe II

- ◆ le bilan 2018 établi par les URSAFF sur le CESU Ressource Humaine (CESU RH), abondé par les employeurs publics et privés permet d'estimer qu'environ 115 M€⁵ sont dépensés annuellement par les entreprises pour des dépenses éligibles de CESU au CIF.

La principale limitation de cette estimation des flux de dépenses éligibles est que la mission ne dispose en revanche d'aucune information sur les flux annuels de financement des employeurs réservataires à destination du secteur des micro-crèches à la PAJE.

En supposant que seul 25 % des 40 000 berceaux en micro-crèches PAJE (cf. Annexe III et informations rapportées par la FFEC) font l'objet d'une contribution financière des entreprises pour 10 000 € en moyenne, cela correspondrait à des financements des employeurs réservataires de 100 M€.

En ajoutant ces 100 M€ de financements des entreprises aux 250 M€ identifiés par la CNAF, cela implique que les flux de financement sont au total de l'ordre de 350 M€. Cela étant, certaines entreprises ne demandent pas le CIF, ou bien certaines ne sont pas éligibles (employeurs publics) ou bien profitent d'autres mécanismes non cumulables comme le contrat enfance jeunesse (CEJ – cf. Annexe III). Ainsi, la mission observe qu'il est cohérent que le montant de la créance fiscale (131 M€ en 2019) puisse être inférieur à la moitié des financements des entreprises envers le secteur des crèches.

En ce qui concerne la catégorie II, compte tenu d'un crédit d'impôt à 25 % pour au maximum 115 M€ de dépenses, le montant maximum de dépenses fiscales générées pourrait ainsi être de l'ordre de 29 M€.

Compte tenu du niveau de dépenses fiscales enregistré en 2019, la ventilation des dépenses fiscales entre catégories I et II devrait ainsi être comprise entre 100 M€ et 131 M€ pour les dépenses de catégorie I et 0 à 29 M€ pour les dépenses de catégorie II.

La méthode n° 2 permet de vérifier que la répartition se fait plutôt en faveur des dépenses de catégorie I et cela dans une proportion qui excède 90 % de dépenses dans le cadre de réservation de places en crèches

La mission observe sur l'échantillon d'entreprises qu'elle a sélectionné que :

- ◆ dans 64 cas sur 67, les entreprises optent ou bien pour des dépenses de catégorie I ou bien des dépenses de catégorie II, et qu'il n'existe que trois entreprises dans l'échantillon qui ont à la fois des dépenses de catégorie I et de catégorie II ;
- ◆ dans les 25 cas où des dépenses de catégorie II sont enregistrées, il n'y a que pour deux entreprises où le montant des dépenses éligibles est supérieur à 10 000 €, et il est même dans cinq cas inférieur à 500 € ;
- ◆ le rapport est de 1 à 10 entre les dépenses éligibles des deux catégories dans l'ensemble de l'échantillon ;
- ◆ le rapport est de 1 à 20 en tenant compte de la différence de taux du crédit d'impôts lorsque l'on considère les créances fiscales générées par les deux types de catégories de dépenses éligibles ;
- ◆ il existe des différences territoriales : la ventilation des dépenses entre catégories I et II semble plus équilibrée dans le Var que dans le Nord, dans le Rhône et à Paris.

⁵ 80 % des bénéficiaires utilisent ces CESU RH dans le cadre de la garde d'enfants et le volume de ces CESU est de 113 M€ pour les entreprises.

Annexe II

Tableau 1 : La ventilation des dépenses dans l'échantillon de 67 entreprises observé par la mission

Ventilation	Dépenses éligibles de catégorie I	Dépenses éligibles de catégorie II	Part de la créance pour de la catégorie I
Paris	1 914 970	156 378	96,1%
Nord	168 348	8 689	97,5%
Var	13 813	11 625	70,4%
Rhône	45 647	6 600	93,3%
Total	2 142 778	183 292	95,9%

Source : Échantillon constitué par la mission.

3. S'assurer que les dépenses de catégorie II sont orientées vers la garde des jeunes enfants des salariés ne pourrait se faire qu'au prix d'un arsenal de contrôle démesuré reposant sur les entreprises et leurs salariés bénéficiaires de CESU RH préfinancés

3.1. Le cadre réglementaire des dépenses de catégorie II est mal connu de ses bénéficiaires potentiels

3.1.1. Le cadre juridique des dépenses de catégorie II englobe l'ensemble des dépenses éligibles au CESU RH préfinancé

Le code général des impôts (CGI), à son article 244 quater F, dispose que les entreprises :

« peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 25 % des dépenses engagées au titre de l'aide financière de l'entreprise mentionnée aux articles L. 7233-4 et L. 7233-5 du code du Travail ».

Cela implique que les dépenses engagées au titre de l'aide financière de l'entreprise permettant aux salariés d'accéder aux services à la personne, notamment par le biais de chèques emploi-service universel (CESU), sont éligibles au crédit d'impôt.

Le numéro 1071 de la revue fiduciaire de mars 2016⁶ précise plusieurs points :

- ♦ peu importe que l'aide versée par l'entreprise soit gérée par cette dernière, le comité d'entreprise ou conjointement, ces dépenses sont éligibles au crédit d'impôt ;
- ♦ sont exclues les dépenses relatives au financement du CESU mais engagées par les comités d'entreprise ;
- ♦ les aides financières n'ont, à ce stade, pas le caractère de rémunérations et ne sont donc, par conséquent, pas soumises à cotisations sociales ;
- ♦ l'administration admet que le financement de service de services de conciergerie ou la cotisation versée par l'entreprise à une entreprise de conciergerie soient éligibles au crédit d'impôt, mais uniquement si les prestations rendues sont qualifiables de services à la personne et susceptibles d'être financées par le CESU, aux termes du bulletin officiel des finances publiques de septembre 2012⁷.

La mission relève qu'aucun élément dans le CGI ni dans le code du travail auquel se réfère le CGI ne limite l'éligibilité des dépenses des entreprises pour le CIF via le financement de CESU à la garde des jeunes enfants.

⁶ La Revue fiduciaire, RF 1071, FH 3636, cahier n° 2 du 24 mars 2016.

⁷ Bulletin officiel des finances publiques-BIC-RICI-10-130-10-§ 590 du 12 septembre 2012.

Annexe II

En effet, les dispositions du code du travail portent dans les faits sur 26 activités de service à la personne, définies par l'article D. 7231-1 du code du travail et qui comprennent notamment ménage, le jardinage, le bricolage, la livraison de repas, les soins pour les animaux, etc...

Cette disposition avait notamment été introduite dans le CGI à partir de l'année 2008 afin de favoriser un ensemble de dépenses permettant de dégager du temps pour la famille (ménage, bricolage) ou même de passer un temps de meilleure qualité avec la famille, notamment en ce qui concerne des services à la personne pour des personnes dépendantes, afin que la famille puisse consacrer son temps au renforcement des liens familiaux plus qu'à des tâches ménagères et d'entretien.

La mission constate en revanche que rien dans la réglementation ne s'oppose à ce que le CIF contribue ainsi à financer l'entretien du jardin des salariés qui bénéficient de CESU RH de la part de leur employeur, ce qui en l'occurrence ne se rattache ni à la garde des jeunes enfants, ni à l'amélioration de la conciliation de la vie familiale et professionnelle au sens large.

3.1.2. L'un des facteurs limitant du recours aux dépenses de catégorie II n'est pas tant le CIF que les limites posées dans le cadre de la réglementation du CESU RH

Le financement du CESU est exonéré de charges sociales et fiscales sous réserve que son montant ne dépasse un plafond annuel (année civile) et par bénéficiaire, fixé par l'article D. 7233-8 du code du travail à 1 830 €.

Ce plafonnement des exonérations de charges sociales et fiscales conduit à une différence dans les incitations entre catégorie I et catégorie II pour les entreprises bénéficiaires du CIF, puisque :

- ◆ pour les dépenses de catégorie I, si tant qu'elles ne soient pas considérées comme un avantage en nature (cf. Annexe III et encadre sur le projet d'instruction au bulletin officiel de la sécurité sociale de la direction de la sécurité sociale), il n'existe pas de plafond de dépense éligible par salarié, sauf à considérer une dépense au plafond de l'ensemble du crédit d'impôt pour l'entreprise à 1 M€ et l'incitation à la dépense est donc constatée, du 1^{er} au dernier euro de dépenses pour la réservation de places en crèche d'un même salarié ;
- ◆ au contraire, pour les dépenses de catégorie II :
 - entre le 1^{er} et le 1 830^{ème} € de dépense par salarié et par an, le coût du financement du CESU pour l'employeur est allégé des charges sociales et fiscales ;
 - en revanche à partir de 1 830 €, ce coût augmente du fait des prélèvements obligatoires pesant sur les avantages en nature au-delà de ce plafond.

Cette distinction entre les deux catégories de dépenses vis-à-vis des charges sociales a notamment été précisée par la circulaire ACOSS-DIRRES n° 2007-001 qui précise que les financements des entreprises pour la réservation de places en crèches ne sont pas qualifiés de rémunération et n'entrent pas dans l'assiette de contributions sociales et seule la différence entre le reste à charge du salarié, lorsque sa participation est inférieure au barème établi par la CNAF est considéré comme un avantage en nature soumis au plafond de 1 830 €.

Dans un tel cadre, la mission constate que l'employeur est incité à limiter ces dépenses via les CESU à 1 830 € par salarié et par an.

3.1.3. Ce cadre est relativement mal connu et compris des entreprises qui pourraient bénéficier du CIF

La mission a constaté que les règles encadrant la catégorie II des dépenses éligibles au CIF ne sont pas celles qui apparaissent comme les mieux maîtrisées par les services en charge de la mise en œuvre de ces dépenses au sein des entreprises, qu'il s'agisse des services sociaux, des ressources humaines et même des services comptables et fiscaux.

Cette situation de méconnaissance apparaît renforcée par l'ambiguïté entre l'objet du crédit d'impôt famille (la garde des jeunes enfants) et l'ouverture offerte par la seconde catégorie II des dépenses éligibles à travers le CESU RH à un large champ de services à la personne.

3.2. Le contrôle de ces dépenses de catégorie II afin de s'assurer qu'elles restent dans le champ de la famille exigerait des investigations lourdes de l'administration fiscale et ferait supporter un risque à l'employeur

La mission a constaté auprès des entreprises qu'elle a interrogées que les dépenses effectuées par ces entreprises via des CESU ne financent pas nécessairement la garde de jeunes enfants des salariés ou bien à la conciliation de la vie professionnelle et familiale au sens large (garde à domicile d'enfants, aide aux devoirs, personnes âgés, voire ménage) :

- ◆ dans certains cas, ce sont des dépenses qui sont effectuées par les salariés pour d'autres tâches domestiques et qui permettent par ailleurs aux parents de libérer du temps pour s'occuper de leurs enfants ;
- ◆ dans d'autres cas, ces financements CESU alimentent les dépenses de salariés qui n'ont même pas d'enfants à charge (ou de parents âgés ou malades), et peuvent financer du bricolage, du jardinage, voire même des cours de yoga.

3.2.1. Un tel contrôle exigerait des contrôles de nombreuses pièces justificatives qui ne sont pour l'instant pas associées au formulaire n° 2069-SD-FA

Dans l'hypothèse où (i) le cadre des dépenses éligibles en catégorie II serait précisé et restreint à la garde de jeunes enfants (ou même des enfants sans limite d'âge ou à un champ de dépenses familiales plus large) et où (ii) l'administration fiscale souhaiterait mieux contrôler les dépenses réalisées à travers les CESU et s'assurer qu'elles sont bien destinées à la garde des jeunes enfants des salariés de l'entreprise :

- ◆ il conviendrait de demander aux entreprises bénéficiaires de conserver de l'information sur chaque financement d'un CESU pour le compte d'un salarié ;
- ◆ pour chaque salarié de conserver des pièces justificatives des dépenses réalisées à l'aide de ces CESU ;
- ◆ de rapprocher ces pièces justificatives des salariés des flux de financement vers les bénéficiaires indirects que sont les assistants maternels ou des gardes à domicile.

À ce stade, le formulaire n° 2069-SD-FA ne comprend pas ces informations et représente deux pages pour chaque entreprise. Il n'est pas adapté pour appuyer un tel contrôle de l'éligibilité des dépenses.

Il serait alors nécessaire de l'adapter à un tel contrôle, ce qui pourrait avoir pour conséquence de demander à l'employeur de préciser la destination de chacun des financements via des CESU accordés à chaque salarié, ce qui est susceptible d'alourdir la démarche de demande de crédit d'impôt du point de vue de l'employeur.

3.2.2. L'employeur devrait contrôler en interne les dépenses effectuées par ses salariés à l'aide des CESU RH

En outre, la mission constate que s'il revenait à l'employeur de préciser la destination de chaque CESU RH qu'il a émis, cela aurait une double conséquence, a priori non souhaitable :

- ◆ en cas de mésusage du CESU RH, l'employeur pourrait être tenu pour responsable et perdre le bénéfice du CIF d'une part, voire être sanctionné pour une déclaration erronée d'autre part ;
- ◆ pour se prémunir de ces mésusages et/ou pour remplir une version modifiée du formulaire n° 2069-SD-FA, l'employeur pourrait avoir à collecter des données personnelles sur les salariés concernés : choix des modes de garde, heures de garde ou avec un champ plus large heures de visite des parents malade, ménages, etc...

ANNEXE III

Le modèle économique des crèches privées en multi-accueil et en micro-crèches

SOMMAIRE

1. LES CRÈCHES GÉRÉES PAR DES GESTIONNAIRES PRIVÉS REPRÉSENTENT UNE PART CROISSANTE DU NOMBRE DE PLACES EN CRÈCHES EN FRANCE	1
1.1. La réglementation applicable aux crèches privées est identique à celle encadrant les établissements gérés par des opérateurs publics	1
1.2. Les micro-crèches, quels qu'en soient les gestionnaires, se posent comme des exceptions à ces règles communes et sont par ailleurs dotées de modalités spécifiques de financement.....	2
1.3. Les modalités de financements des EAJE distinguent deux grands modèles : celui des EAJE à la prestation de service unique (PSU) et ceux à la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)	3
1.3.1. <i>Le modèle de financement de la prestation de service unique</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Les micro-crèches peuvent, en option mais de manière alternative à la PSU, bénéficier du système de la tarification à la PAJE</i>	<i>5</i>
1.3.3. <i>Un projet d'instruction en cours de validation vise à clarifier les conditions d'assujettissement des participations des entreprises au financement des crèches aux prélèvements obligatoires.....</i>	<i>5</i>
1.3.4. <i>Le contrat enfance jeunesse : une autre modalité de financement de la CAF</i>	<i>7</i>
1.4. Les crèches gérées par des opérateurs du secteur marchand représentent une part croissante des places de crèches estimée à près de 20 % de l'ensemble des places en 2018, soit de l'ordre de 80 000 places.....	7
1.4.1. <i>Les gestionnaires privés, associatifs et du secteur marchand, ont la gestion d'environ 40 % des places de crèches subventionnées via la PSU.....</i>	<i>8</i>
1.4.2. <i>Entre 2013 et 2017, et dans le champ des établissements PSU, le nombre de places gérées par des gestionnaires du secteur marchand a crû de 57 % tandis que le nombre de celles gérées par les autres gestionnaires est resté stable</i>	<i>8</i>
1.4.3. <i>En 2018, il existait de l'ordre de 35 000 places en micro-crèches PAJE.....</i>	<i>9</i>
1.4.4. <i>Dans l'ensemble se dégage un panorama des places de crèches où le secteur marchand et en particulier les micro-crèches PAJE gérées par le secteur marchand sont le segment le plus dynamique du marché entre 2012 et 2018</i>	<i>10</i>
1.5. Les crèches gérées par le secteur marchand sont très concentrées dans les aires urbaines	11
1.6. Le secteur des crèches du secteur privé s'appuie sur un secteur marchand concentré entre un petit nombre d'entreprises gérant de nombreux établissements et un secteur associatif diversifié	15
1.6.1. <i>Le secteur marchand est organisé autour de cinq acteurs qui comptabilisent 80 % des places de crèches offertes par ces entreprises</i>	<i>15</i>
1.6.2. <i>Les gestionnaires de crèches associatives apparaissent plus diversifiés et moins structurés.....</i>	<i>17</i>

2. LES CRÈCHES GÉRÉES PAR LES GESTIONNAIRES DU SECTEUR MARCHAND À LA PSU SONT À L'ÉQUILIBRE MALGRÉ DES COÛTS ÉLEVÉS PAR BERCEAU ET GRÂCE À UNE MAXIMISATION DU TAUX D'OCCUPATION HORAIRE	17
2.1. Les coûts supportés par les gestionnaires du secteur marchand à la PSU sont plus élevés par berceau que pour les gestionnaires publics, mais le fort taux d'occupation horaire remet leurs coûts en ligne avec ceux supportés par les gestionnaires publics.....	17
2.1.1. <i>Les coûts supportés par berceau sont supérieurs pour les gestionnaires privés que pour les gestionnaires publics.....</i>	<i>18</i>
2.1.2. <i>Ces surcoûts par berceau sont en revanche compensés par de meilleurs taux d'occupation budgétaire, faisant apparaître in fine, un moindre coût horaire d'un berceau géré par un gestionnaire privé.....</i>	<i>20</i>
2.1.3. <i>Des coûts de fonctionnement supérieurs en Île-de-France et dans les DOM-TOM.....</i>	<i>22</i>
2.2. Les gestionnaires du secteur marchand se distinguent des deux autres gestionnaires en ce qu'ils dégagent des excédents bruts d'exploitation, de l'ordre de 4,5 % des dépenses engagées	23
3. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES MICRO-CRÈCHES PSU PRÉSENTE DES SIMILARITÉS AVEC CELUI DES CRÈCHES CLASSIQUES	25
3.1. Les dépenses associées à chaque berceau dans les micro-crèches à la PSU sont moindres que pour les crèches classiques pour les gestionnaires du secteur marchand, mais cela ne se répercute pas dans les coûts horaires.....	25
3.2. Les modalités de financements des micro-crèches PSU sont les mêmes que pour les crèches classiques et permettent aux établissements d'équilibrer leurs coûts	29
4. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES MICRO-CRÈCHES PAJE	30
5. LES GESTIONNAIRES D'ENTREPRISES DE CRÈCHES DU SECTEUR MARCHAND DÉGAGENT DES TAUX DE PROFITABILITÉ PROCHE DE CELLE DES SECTEURS VOISINS.....	33
6. LE CIF CONTRIBUE À L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES ENTREPRISES DE CRÈCHES.....	35
6.1. Le crédit d'impôt famille contribue à la rentabilité des entreprises de crèches.	35
6.2. Les entreprises du secteur marchand bénéficient d'un niveau de subventionnement supérieur par berceau, mais pas par heure de garde effectuée	36
6.3. Le crédit d'impôt famille, en l'état actuel de l'organisation économique du secteur des crèches privées, ne semble pas jouer un rôle inflationniste sur le prix des berceaux.....	38

1. Les crèches gérées par des gestionnaires privés représentent une part croissante du nombre de places en crèches en France

1.1. La réglementation applicable aux crèches privées est identique à celle encadrant les établissements gérés par des opérateurs publics

Les crèches gérées par les opérateurs privés s'inscrivent dans des règles communes à l'ensemble des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE).

Ces établissements sont les structures autorisées à accueillir des enfants âgés de moins de six ans pour recevoir ces enfants dans la journée, collectivement ou chez un assistant maternel exerçant en crèche familiale, de façon régulière ou occasionnelle sous la responsabilité de professionnels de la petite enfance.

Les EAJE doivent se conformer à la réglementation prévue dans le code de la santé publique des articles R. 2324-1 à 48 et en particulier à l'article R. 2324-17 qui en définit ainsi les missions :

« les établissements et les services d'accueil non permanents d'enfants veillent à la santé, à la sécurité, au bien-être et au développement des enfants qui leur sont confiés. Dans le respect de l'autorité parentale, ils contribuent à leur éducation. Ils concourent à l'intégration des enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique qu'ils accueillent. Ils apportent leur aide aux parents pour favoriser la conciliation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale ». Ils comprennent :

- ◆ *les établissements d'accueil collectif, notamment les établissements dits « crèches collectives » et « haltes garderies » et les services assurant l'accueil non permanent d'enfants au domicile d'assistants maternels dits « services d'accueil familial » ou « crèches familiales » ;*
- ◆ *les établissements d'accueil collectif gérés par une association de parents qui participent à l'accueil, dits « crèches parentales » ;*
- ◆ *les établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel, dits « jardins d'enfants » ;*
- ◆ *les établissements d'accueil collectif dont la capacité est limitée à dix places, dits « micro-crèches ».*

L'ensemble de ces établissements et services peuvent organiser l'accueil des enfants de façon uniquement occasionnelle ou saisonnière en application de l'article R. 2324-46-1.

Un même établissement ou service dit « multi-accueil » peut associer l'accueil collectif et l'accueil familial ou l'accueil régulier et l'accueil occasionnel.

Les EAJE sont également soumis à une autorisation d'ouverture délivrée par l'autorité compétente, le président du conseil départemental pour les gestionnaires privés et le maire de la commune pour les gestionnaires publics après avis des services de protection maternelle et infantile (PMI) qui relèvent du conseil départemental.

L'ouverture d'un EAJE est notamment subordonnée à l'élaboration d'un projet d'établissement et d'un règlement de fonctionnement. C'est au moment de l'ouverture qu'est déterminée la capacité d'accueil, en nombre de places de l'établissement, validée par les services de la protection maternelle et infantile.

1.2. Les micro-crèches, quels qu'en soient les gestionnaires, se posent comme des exceptions à ces règles communes et sont par ailleurs dotées de modalités spécifiques de financement

L'accueil dans les EAJE comprend des règles concernant la sécurité des bâtiments, l'hygiène sanitaire, l'encadrement des jeunes enfants ou encore l'intervention régulière de personnels de santé qualifiés dans l'établissement.

Ces règles ont connu leur dernière modification principale avec le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et service d'accueil des enfants âgés de moins de 6 ans qui visait un assouplissement des conditions d'accueil des jeunes enfants dans le cadre d'un nouveau type d'établissement les micro-crèches. L'objectif était alors de permettre :

- ◆ le développement de structures d'accueil collectif dans certains territoires où les conditions n'étaient pas réunies pour l'implantation de structures plus denses et/ou plus vastes que les micro-crèches :
 - les zones rurales où la demande pour des gardes de jeunes enfants apparaissait trop peu concentrée pour permettre le fonctionnement de structures plus importantes ;
 - des zones en centre-ville où les prix du foncier peuvent jouer un rôle de modérateur pour des projets de création de crèches « classiques » et de plus vaste dimensionnement ;
- ◆ permettre à des assistants maternels qui le souhaiteraient de se regrouper pour offrir un service d'accueil collectif par l'intermédiaire de ces nouvelles structures ;
- ◆ permettre, notamment à travers l'assouplissement des démarches préalables à la création, de lever certains freins à la création pour que l'offre puisse être plus réactive à l'évolution de la demande sur un territoire donné.

La mission a retracé dans le tableau 1 les principales différences entre les structures d'EAJE classiques et les micro-crèches. Il en ressort en particulier de ces différences, que le niveau de qualification de l'encadrement est plus faible en micro-crèches que dans les autres structures qu'il s'agisse du niveau de diplôme de ceux qui encadrent les enfants ou qu'il s'agisse du référent de l'établissement.

La mission relève que s'il existe un avantage des structures classiques par rapport aux micro-crèches au niveau du ratio d'encadrement des jeunes enfants, les gestionnaires de crèches rencontrés par la mission estiment que compte tenu des étendus de plages horaires associés aux plus grandes structures, l'avantage comparatif est à peu près nul pour compenser les périodes en début et en fin de service où l'encadrement est équivalent voir plus fort que dans les micro-crèches.

Ainsi dans l'ensemble, il apparaît que les conditions de gestion des micro-crèches sont plus souples que celles des crèches classiques.

Annexe III

Tableau 1 : Comparaison des caractéristiques des crèches classiques (collectives, multi-accueil, entreprises) et des micro-crèches

	Crèches classiques	Micro-crèches
Nombre d'enfants	non contraint entre 20 et 60 en général	< 10 enfants
Encadrement par enfants qui ne marchent pas	1 professionnel pour 5 enfants	1 professionnel pour 3 enfants
Encadrement par enfants qui marchent	1 professionnel pour 8 enfants	1 professionnel pour 3 enfants
Fonction de directeur	Un directeur de l'établissement doit être nommé	Dispense d'obligation de la nomination d'un directeur de l'établissement mais un simple « référent technique ».
Qualification du personnel	Puériculteur, Psychomotricien, Infirmier, Auxiliaire de petite enfance	Auxiliaire de puériculture, éducatrice de jeunes enfants

Source : Décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et service d'accueil des enfants âgés de moins de 6 ans et Mission.

1.3. Les modalités de financements des EAJE distinguent deux grands modèles : celui des EAJE à la prestation de service unique (PSU) et ceux à la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

Le financement des EAJE repose sur deux modèles :

- ◆ le modèle prestation de service unique (PSU) sur la base d'une tarification horaire pour les crèches et certaines micro-crèches ;
- ◆ le mode des micro-crèches à la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), similaire à celui d'un forfait ou « chèque » famille, puisque ce sont les familles qui financent l'établissement.

1.3.1. Le modèle de financement de la prestation de service unique

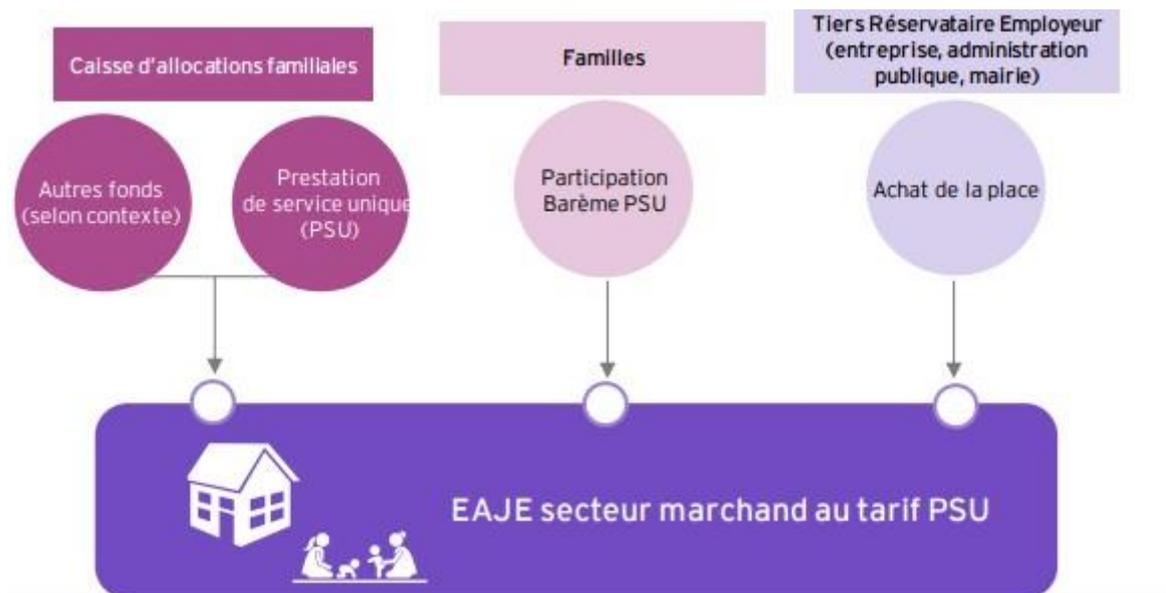
Les EAJE en mode PSU bénéficient d'une subvention versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) départementales sur le principe d'une facturation à l'heure d'accueil depuis la convention d'orientation et de gestion de la caisse nationale d'allocation familiale (CNAF) de 2013.

Cette modalité de financement repose sur la complémentarité des financements entre trois financeurs, dont le « troisième » financeur varie selon les types de gestionnaires :

- ◆ un tiers réservataire pour les gestionnaires privés, qu'ils soient associatifs ou du secteur marchand ;
- ◆ la collectivité territoriale pour un gestionnaire public.

Annexe III

Graphique 1 : Schéma de financement pour EAJE du secteur marchand au tarif PSU



Source : Ernst & Young, 1^{er} Baromètre économique de la Petite Enfance, novembre 2019.

Encadré 1 : La prestation de service unique

Le montant de la subvention, la prestation de service unique (PSU) est calculé selon le ratio entre les heures contractualisées et les heures réalisées au niveau de chaque établissement.

Les participations des familles additionnées à la PSU ne peuvent représenter au maximum que 66 % du prix de revient de la place, le complément étant financé par un « tiers », ce qui est la spécificité du système français.

En ce qui concerne spécifiquement les gestionnaires privés (secteur marchand et associatif), les réservataires qui assurent le dernier tiers du financement dans le dispositif français peuvent être :

- ◆ des entreprises ;
- ◆ des communes (ou d'autres collectivités territoriales) ;
- ◆ d'autres services publics : hôpitaux, établissements publics administratifs, services déconcentrés, administrations centrales.

Lorsque les réservataires sont exclusivement une ou des entreprises, on parle de crèches d'entreprise ou interentreprises.

Lorsque les collectivités sont réservataires à côté d'entreprises, on parle de structures mixtes.

Enfin, il existe également une situation où la mairie décide de confier la gestion d'une crèche municipale en « délégation de service public » (DSP). Dans ce cas-là, le gestionnaire est bien un gestionnaire privé, et en plus des contributions des familles et de la PSU, ce gestionnaire bénéficie d'un dernier tiers de financement issu du contrat de DSP et financé par la commune.

La mission relève que dans le cadre d'une tarification à la PSU, la participation des entreprises ou des collectivités au financement d'une place en crèche ne peut se faire par le financement de la part famille. En effet, la part des familles, quelles que soient les modalités de solvabilisation complémentaire identifiées par les établissements est fixée par des grilles tarifaires de la PSU.

1.3.2. Les micro-crèches peuvent, en option mais de manière alternative à la PSU, bénéficier du système de la tarification à la PAJE

Outre, les conditions d'accueil, le cadre de gestion des micro-crèches se distingue de celui des crèches classiques par un système d'option dans le financement entre trois modèles :

- ◆ les micro-crèches qui fonctionnent de manière identique aux autres EAJE et qui bénéficient alors du subventionnement par la CNAF à travers la PSU. En contrepartie de ce subventionnement direct par la CNAF, les crèches pratiquent une tarification de leurs services aux familles, encadrée par un barème strict et dont l'objet est d'encadrer le reste à charge des familles en proportion de leurs revenus – dans ce cas la situation est équivalente à celle présentée pour les autres crèches à la PSU ;
- ◆ les micro-crèches qui ne perçoivent pas la PSU, mais sont financées directement par les familles via notamment les ressources qui sont mises à la disposition par la CNAF à travers la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

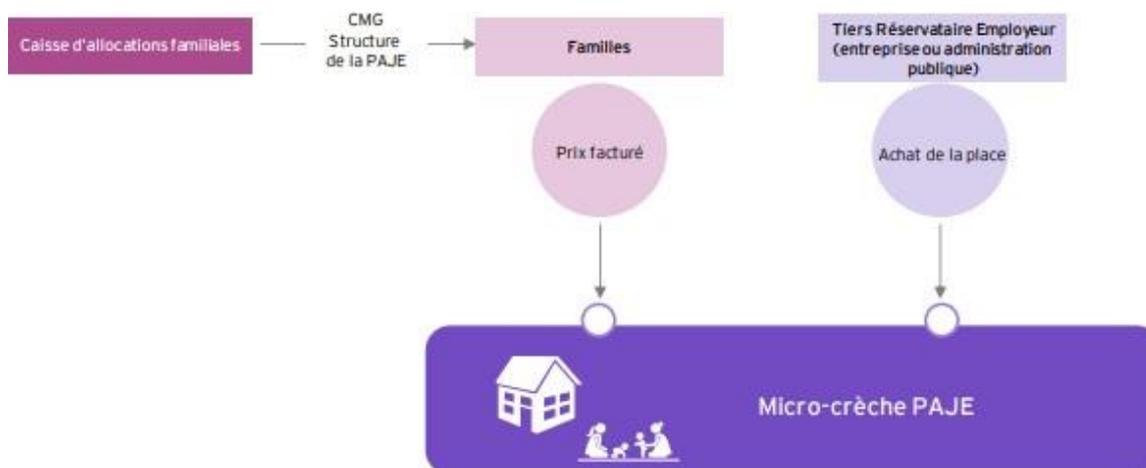
Deux situations peuvent alors se présenter pour ces micro-crèches :

- appliquer une tarification double auprès des familles : une première partie correspondant à la PAJE perçue par les familles à travers des subventions de la CNAF et une seconde composant un reste à charge pour les familles équivalent à ce qu'il aurait été dans le barème PSU : « tarification PSU-like ».
- appliquer une tarification libre auprès des familles : « tarification PAJE ».

On pourra relever que dans ce schéma, le financement de l'établissement est indirect, à travers le complément mode de garde versé aux familles, et que les familles sont le pivot du financement des micro-crèches.

Dans tous les cas, en l'état actuel, un tiers réservataire peut également, en plus des familles, contribuer à solvabiliser les crèches (cf. Graphique 2).

Graphique 2 : Schéma de financement pour une micro crèche à la PAJE



Source : Ernst & Young, 1^{er} Baromètre économique de la Petite Enfance, novembre 2019.

1.3.3. Un projet d'instruction en cours de validation vise à clarifier les conditions d'assujettissement des participations des entreprises au financement des crèches aux prélèvements obligatoires

Cela étant les incitations des entreprises à réserver des places dans les crèches sont susceptibles d'évoluer compte tenu des risques de requalification en avantage en nature de ces réservations payantes effectuées par les entreprises pour le compte de leurs salariés. En effet,

Annexe III

si cette requalification devait avoir lieu, notamment dans le cadre d'un projet d'instruction en cours de validation et préparé par la direction de la sécurité sociale (DSS) (cf. Encadré 2), ces versements pourraient être assujettis à des prélèvements obligatoires supplémentaires.

Cela étant, la mission relève, comme le fait d'ailleurs la fédération française des entreprises de crèches, que ce sont surtout les conditions applicables aux micro-crèches à la PAJE et qui appliquent une tarification aux familles qui dépend du soutien ou non d'une entreprise qui se trouveraient modifiées. En effet, c'est dans ces situations, sur la fréquence desquelles il n'existe aucune information statistique à la connaissance de la mission, que la réservation d'une place par une entreprise est assimilable à une aide en nature de l'employeur pour financer des solutions de garde, le reste à charge de la famille se trouvant diminué par la participation de l'employeur.

Encadré 2 : Projet d'ajout au bulletin officiel de la sécurité sociale d'une clarification sur les conditions d'assujettissement aux prélèvements sociaux des subventions versées par les employeurs pour aider la garde d'enfants

Un projet d'ajout d'une instruction au bulletin officiel de la sécurité sociale (BOSS) est en cours d'examen par le ministre en charge des affaires sociales et a été préparée par la direction de la sécurité sociale (DSS). Celui-ci prévoit de préciser les conditions d'évaluation et le cas échéant d'assujettissement de l'avantage ainsi constitué pour le salarié du fait de la participation financière des entreprises au financement de crèches avec trois cas de figure :

- **Aide versée à la crèche ou à la micro-crèche, en tarification PSU comme PAJE, avec pour seule contrepartie une réservation de places au profit des salariés de l'entreprise**

Un employeur peut verser à une crèche ou micro-crèche une subvention dans le but de réserver pour ses salariés, de manière collective, un nombre déterminé de places (communément dénommées « berceaux »).

Cette subvention, même lorsqu'elle est versée uniquement dans l'objectif de réserver des places sans obligation de les attribuer à un salarié nommément et préalablement désigné, constitue un avantage en nature dans la mesure où elle permet aux salariés de disposer d'une plus grande facilité d'accès à une place en crèche ou micro-crèche.

Il est toutefois admis que la subvention versée, dont la valeur pour chaque salarié ne peut être déterminée, n'a pas à être prise en compte dans l'assiette des cotisations et contributions sociales, dès lors qu'elle permet seulement de réserver des places et n'a aucun lien avec un avantage tarifaire pour le salarié.

- **Aide versée au salarié afin de réduire le coût supporté par rapport à la tarification de droit commun en tarification PSU comme PAJE**

Si le salarié verse à l'établissement d'accueil du jeune enfant (crèche comme micro-crèche) une participation correspondant au barème des participations familiales de la CNAF (barème PSU), éventuellement ajusté par le gestionnaire comme le permet la circulaire CNAF 2019-005¹, ou, pour les micro-crèches accueillant des foyers bénéficiaires du complément de libre choix du mode de garde (dites « MC PAJE »), au barème normal défini par le gestionnaire mais que son employeur lui attribue par ailleurs une indemnité mensuelle dans le but de réduire le coût supporté au titre de ce service, la part de cette indemnité qui excède 1 830 € par an et par salarié doit être réintégrée dans l'assiette de cotisations et contributions sociales.

¹ La circulaire CNAF 2019-005 du 5 juin 2019 relative au barème national de participations familiales prévoit que les gestionnaires d'EAJE doivent appliquer le barème de participations familiales pour recevoir la PSU mais qu'ils ont la faculté de prévoir un plafond de ressources supérieur à 5800 € en 2021 et 6000 € à compter de 2022, et de majorer le barème pour les familles ne résidant pas sur le territoire de la commune d'implantation de l'EAJE, ou ne relevant ni du RG ni du régime agricole, ou encore en exigeant une cotisation modique d'adhésion.

▪ **Aide versée à la micro-crèche en tarification PAJE afin de réduire le coût supporté par les salariés par rapport à la tarification de droit commun**

Lorsque le salarié bénéficie d'un tarif négocié par son employeur ou le CSE dont le montant est inférieur au barème défini par le gestionnaire pour les parents ne bénéficiant pas d'une place réservée par leur employeur ou le CSE de leur entreprise, il s'agit d'une aide financière assimilable à un élément de rémunération.

L'avantage individualisé correspond alors à la fraction de la subvention de réservation qui couvre la différence entre le tarif normalement appliqué par la micro-crèche et le tarif dont bénéficie le salarié de l'entreprise réservataire. Cet avantage individualisé est exclu de l'assiette de cotisations et contributions sociales dans la limite de 1 830 € par an et par salarié. La fraction de l'avantage qui excède cette limite doit être réintégrée dans l'assiette de cotisations et contributions sociales. Le contrat signé entre l'employeur et la micro-crèche doit indiquer :

- (i) le cas échéant, le versement d'une subvention de réservation par l'employeur ainsi que son montant,
- (ii) le barème défini par le gestionnaire pour les parents ne bénéficiant pas d'une place réservée par leur employeur ou le CSE de leur entreprise
- (iii) et, le cas échéant, le barème défini par le gestionnaire pour les parents bénéficiant d'une place réservée par leur employeur ou le CSE de leur entreprise

Par ailleurs, afin de connaître le montant des avantages accordés au cours d'une année par un employeur à son salarié, la micro-crèche ou le cas échéant le réseau de micro-crèches ayant perçu la subvention de réservation doit renseigner en fin d'année une attestation à destination de l'employeur qui fait apparaître le montant de l'avantage individualisé accordé durant l'année au salarié

1.3.4. Le contrat enfance jeunesse : une autre modalité de financement de la CAF

Le contrat d'enfance jeunesse (CEJ) est une modalité supplémentaire de financement par la CAF qui relie celle-ci à un partenaire autour d'un contrat d'objectifs². Ce partenaire peut être une collectivité territoriale, un regroupement de communes ou un employeur. Ainsi, dans ce cadre la CAF peut participer au co-financement du dernier tiers.

La justification de l'existence de cet outil est le développement de l'offre d'accueil en direction des territoires les moins bien pourvus et pour répondre aux besoins de l'ensemble des familles.

Le contrat donne lieu au versement d'un financement de 55 % du reste à charge plafonné pour les établissements créés dans le cadre du contrat. Il peut être signé pour une durée de 4 ans renouvelable. Le financement accordé dans ce cadre s'ajoute à la PSU.

1.4. Les crèches gérées par des opérateurs du secteur marchand représentent une part croissante des places de crèches estimée à près de 20 % de l'ensemble des places en 2018, soit de l'ordre de 80 000 places

Les gestionnaires du secteur privé regroupent deux types de gestionnaires de crèches :

- ♦ les gestionnaires de crèches associatives. Ils ne relèvent pas du secteur public, et gèrent leurs établissements selon les règles du secteur privé, bien que plusieurs éléments les distinguent des entreprises les plus classiques : elles ne recherchent pas nécessairement le profit (secteur privé à but non lucratif), peuvent avoir des formes juridiques spécifiques, comme la coopérative ou d'autres formes mutualistes ;

² CNAF, Prestation de service contrat enfance et jeunesse, novembre 2016.

Annexe III

- ◆ les gestionnaires de crèches du secteur marchand qui sont des entreprises et non des associations. Elles sont apparues sur le marché de la garde collective des jeunes enfants au début des années 2000, à la faveur de la mise en œuvre des principes dégagés par la Conférence de la Famille d'avril 2003³.

1.4.1. Les gestionnaires privés, associatifs et du secteur marchand, ont la gestion d'environ 40 % des places de crèches subventionnées via la PSU

En 2017, d'après les données de la CNAF que celle-ci synthétise dans l'Atlas 2017 de l'observatoire nationale de la petite enfance (ONAPE)⁴ (dernière année disponible), il existait 12 341 EAJE recensés et bénéficiaires de la PSU. Parmi ceux-ci, 3 711 étaient gérées par des associations et 1 239 par des entreprises de crèches (cf. tableau 2), regroupant de l'ordre de 40 % des places.

Tableau 2 : Le nombre de crèches par gestionnaire et par type de crèches en 2017

	Secteur marchand		Public		Associatif	
	nombre	part	nombre	part	nombre	part
Crèche collective	71	3,7%	1457	75,2%	410	21,2%
Crèche familiale	7	1,1%	550	89,6%	57	9,3%
Crèche parentale		0,0%		0,0%	146	100,0%
Halte-garderie	10	0,8%	821	66,0%	412	33,1%
Jardin d'enfants	5	2,9%	91	52,9%	76	44,2%
Micro Crèche	82	12,4%	305	46,1%	274	41,5%
Multi accueil	1064	14,1%	4167	55,1%	2336	30,9%

Source : Données CNAF 2017, calculs de la mission.

Dans les analyses qui suivent sont regroupés ensemble les crèches collectives, jardins d'enfants, halte garderies et crèches multi-accueils dont les règles sont équivalentes et sont dénommées sous le vocable de « crèches classiques ». La mission relève d'ailleurs que l'ONAPE procède de même dans ses analyses.

Il ressort également du tableau précédent que :

- ◆ parmi les 1 239 établissements gérés par le secteur marchand et recensés par la CNAF, 1 150 ne sont pas des crèches familiales, parentales ou des micro-crèches, c'est-à-dire sont des crèches classiques ce qui représente 92 % des établissements à la PSU gérés par le secteur marchand;
- ◆ parmi les 3 711 établissements gérés par le secteur associatif et recensés par la CNAF, 3 234, soit 87 % d'entre elles, ne sont pas des crèches familiales, parentales ou des micro-crèches.

1.4.2. Entre 2013 et 2017, et dans le champ des établissements PSU, le nombre de places gérées par des gestionnaires du secteur marchand a crû de 57 % tandis que le nombre de celles gérées par les autres gestionnaires est resté stable

Entre 2013 et 2017, le nombre d'EAJE est passé de 11 740 à 12 341, soit une évolution de 5,1 % et le nombre de places a augmenté de 385 700 à 408 799, soit une augmentation de 7,3 %.

Cette augmentation est liée à deux phénomènes :

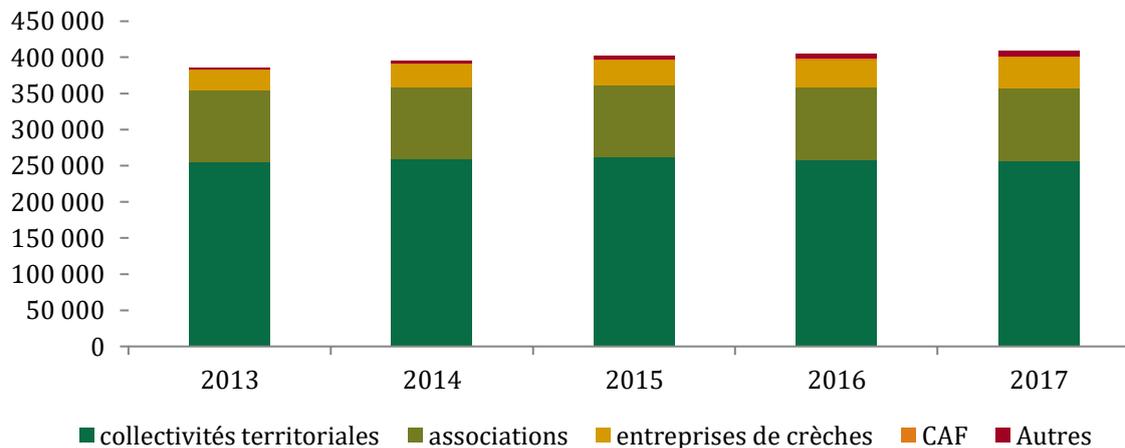
³ Conférence de la famille 2003, rapport du groupe de travail Familles et entreprise, 1^{er} février 2003.

⁴ ONAPE, Atlas des établissements d'accueil du jeune enfant, exercice 2017.

Annexe III

- ◆ l'évolution forte du nombre de micro-crèches fonctionnant avec des subventions PSU (+55 % sur cinq ans), ainsi que dans une moindre mesure (+ 10 %) des crèches multi-accueils, alors que l'accueil familial et parental diminue ;
- ◆ la progression des gestionnaires du secteur marchand (+57 % en cinq ans en ce qui concerne le nombre de places gérées), lorsque les autres gestionnaires sont stables.

Graphique 3 : Évolution de la capacité d'accueil des EAJE par type de gestionnaire de 2013 à 2017 dans le champ des EAJE subventionnés par la PSU



Source : CNAF et calculs de la mission.

Avec 42 600 places gérées par le secteur marchand en 2017, celles-ci représentent de l'ordre de 10 % des places du système PSU.

1.4.3. En 2018, il existait de l'ordre de 35 000 places en micro-crèches PAJE

Les données sur les micro-crèches à la PAJE sont moins accessibles et moins riches d'information que celles sur les EAJE en PSU. En effet, en premier lieu, l'Atlas 2017 de l'ONAPE ne recense pas les établissements à la PAJE et en second lieu la mission ne disposait pas de jeux de données sur ces établissements, à la différence de ceux à la PSU qu'elle avait obtenue notamment à travers les données mises en ligne par la CNAF sur les crèches PSU.

Cela étant, dans une lettre de l'ONAPE de novembre 2019, sont recensées, jusqu'en 2018, le nombre de places associées à des micro-crèches.

Celui-ci est estimé à 41 900 pour l'ensemble des micro-crèches. Or, en 2017, l'Atlas de l'ONAPE révèle l'existence de 661 micro-crèches à la PSU, soit de l'ordre de 6 610 places. Ainsi, en faisant l'hypothèse que l'essentiel de la dynamique est portée par les micro-crèches à la PAJE et donc que les micro-crèches à la PSU offrent encore un nombre de places de l'ordre de 6 600, en 2018, ce sont de l'ordre de 35 000 places qui sont offertes par des micro-crèches à la PAJE.

Le nombre de places en micro-crèches à la PAJE connaît une croissance importante sur les dernières années, croissance qui avait déjà été relevée par une mission IGAS-IGF de 2017⁵. Cette dynamique de croissance observée en 2017 est confirmée par l'actuelle mission avec des points d'observation complémentaire : 4 589 places créées en 2017 et 7 100 places en 2019, apportant une contribution majeure, sur ces deux années à la dynamique de créations de places de crèches en France⁶.

⁵ IGF-IGAS, La politique d'accueil du jeune enfant – Revue de dépenses, juin 2017.

⁶ 4 589 places sur 11 600 places nouvelles en 2017, puis 7 100 places sur 11 300 places nouvelles en 2018.

Annexe III

Ces 35 000 places (sources lettre de l'ONAPE et calculs de la mission) représentaient de l'ordre de 8 % des 460 100 places en crèches recensées par l'ONAPE en 2018 (dernier chiffre disponible dans le rapport annuel de l'ONAPE)⁷. La mission relève au passage, qu'il n'existe pas, à sa connaissance, de document de l'ONAPE ou de la CNAF, qui précise, au sein d'un même tableau, le nombre de places dans chaque grand type d'établissement (crèches classiques et micro-crèches, en distinguant éventuellement parmi ces dernières celles en PSU et celles à la PAJE) et par type de gestionnaires.

Cela étant, la mission ne dispose pas du détail de la répartition de ces micro-crèches à la PAJE par type de gestionnaire sachant que deux grands types de gestionnaires sont susceptibles d'être actifs : les gestionnaires associatifs et les gestionnaires du secteur marchand.

Tableau 3 : Créations de places en micro-crèches PAJE depuis 2013

Création de places en EAJE	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de places créées en crèches (à la PSU)	13 700	14 700	12 500	7 700	8 617	4 500
Nombre de places créées en micro-crèches (à la PAJE)	3 200	4 600	4 900	5 700	4 589	7 100
Total brut	16 900	19 300	17 400	13 400	13 206	11 600
Croissance des créations brutes en %	-	14,20%	-9,84%	-22,99%	-1,45%	-12,16%
Nombre de places détruites en EAJE	5 000	5 600	4 900	5 600	3 590	2 700
Total net	11 900	13 700	12 500	7 800	9 616	8 900
Croissance des créations nettes en %	-	15,13%	-8,76%	-37,60%	23,28%	-7,45%

Source : FEEC d'après des données CNAF 2017 et de la lettre de l'ONAPE 2019 pour les données 2018.

En 2015, Manon Harguindeguy et Frédéric Vabre documentaient le développement des micro-crèches dans les Hauts-de-Seine⁸ et rapportaient qu'il existait un engouement pour ces structures qui s'expliquait par trois phénomènes complémentaires :

- ◆ les souplesses dans les règles à mettre en œuvre pour l'accueil du public et notamment la facilité de la création des établissements (cf. supra);
- ◆ le plébiscite accordé par les parents à ces formules, notamment du fait du renforcement des liens entre enfants, familles et encadrants dans la crèche qu'elles suscitent ;
- ◆ la possibilité de recourir au financement via la PAJE qui est le mode majoritaire de financement documenté dans les Hauts-de-Seine, favorisant un dynamisme entrepreneurial autour de ces structures.

1.4.4. Dans l'ensemble se dégage un panorama des places de crèches où le secteur marchand et en particulier les micro-crèches PAJE gérées par le secteur marchand sont le segment le plus dynamique du marché entre 2012 et 2018

En s'appuyant sur le croisement des données sur les crèches financées par la PSU et celles contenues dans la lettre de l'ONAPE de 2019 sur les crèches financées à la PAJE, le cabinet d'audit et de conseil Ernst & Young⁹ dresse le panorama suivant des places de crèches en France par type de crèches et par type de gestionnaire (cf. Graphique 4) :

- ◆ les gestionnaires du secteur public (environ 265 000 places) d'une part et du secteur associatif (environ 100 000 places) d'autre part, continuent de gérer l'essentiel des places de crèches en France avec environ 80 % des places de crèches ;

⁷ Observatoire national de la petite enfance, L'accueil du jeune enfant en 2019, édition 2020.

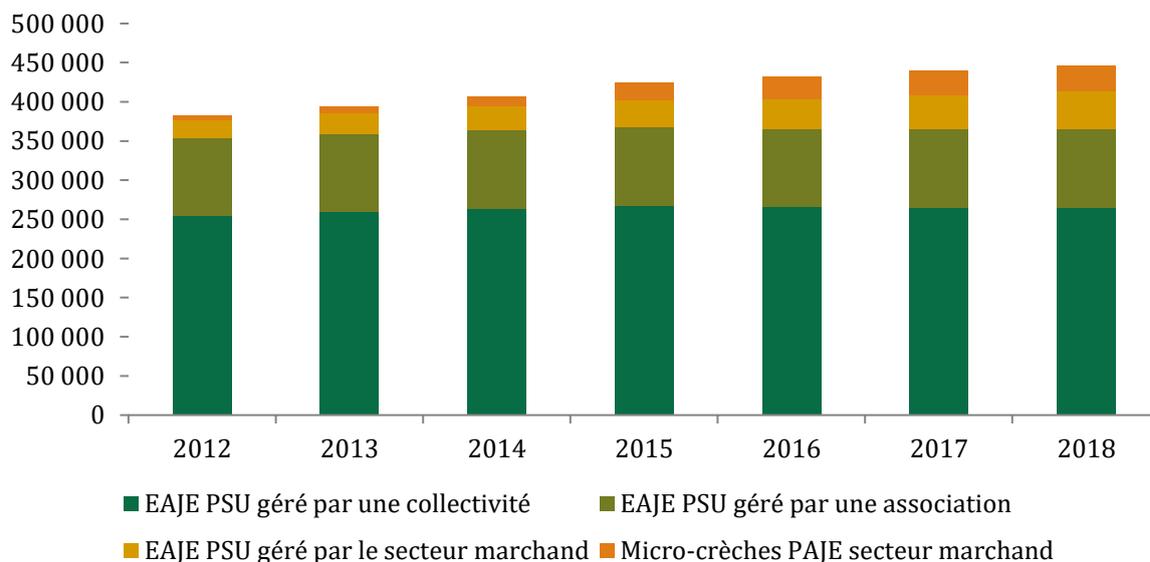
⁸ Revue des politiques sociales et familiales, n° 120, Réguler le développement des microcrèches en milieu urbain, 2^{ème} trimestre 2015.

⁹ Ernst & Young, 1^{er} Baromètre économique de la Petite Enfance, novembre 2019.

Annexe III

- ◆ les gestionnaires du secteur marchand gèrent environ 80 000 places, réparties à parts égales entre des crèches classiques en financement PSU et des micro-crèches PAJE
 - la croissance du nombre de places gérées par le secteur marchand est une tendance de long terme, observée de 2012 à 2018 ;
 - parmi les places de crèches gérées par le secteur marchand, le segment des micro-crèches PAJE, apparue en 2010 est le plus dynamique.

Graphique 4 : Le nombre de places en EAJE par type de financement et de gestionnaire de 2012 à 2018



Source : Ernst & Young, 1^{er} Baromètre économique de la Petite Enfance de 2019.

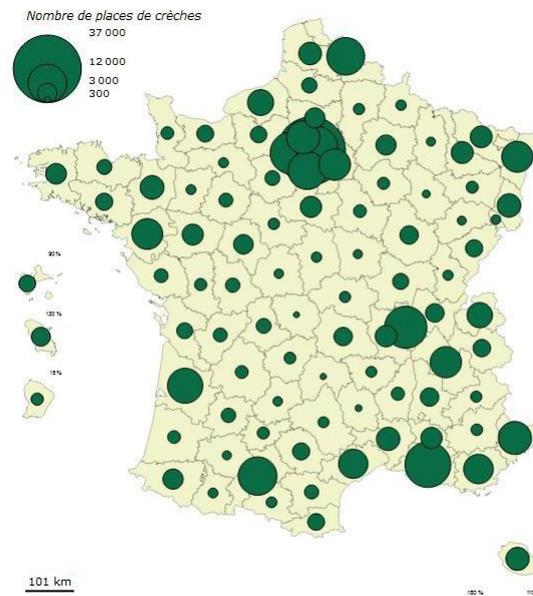
Note de lecture : Ces chiffres ont été calculés par le cabinet d'audit et de conseil sur la base des données rendues disponibles par la CNAF et les atlas et lettres de l'ONAPE. Ils sont cohérents avec les estimations de la mission.

1.5. Les crèches gérées par le secteur marchand sont très concentrées dans les aires urbaines

La répartition géographique des crèches financées par la PSU fait apparaître une concentration des places dans les aires urbaines (cf. Graphique 5). C'est en région parisienne, autour des métropoles lyonnaise, marseillaise et lilloise que les concentrations sont les plus fortes. Les métropoles de Bordeaux, Toulouse, Nice et Strasbourg disposent également des places de crèches.

La mission n'a en revanche pas pu établir la cartographie des crèches financées à la PAJE.

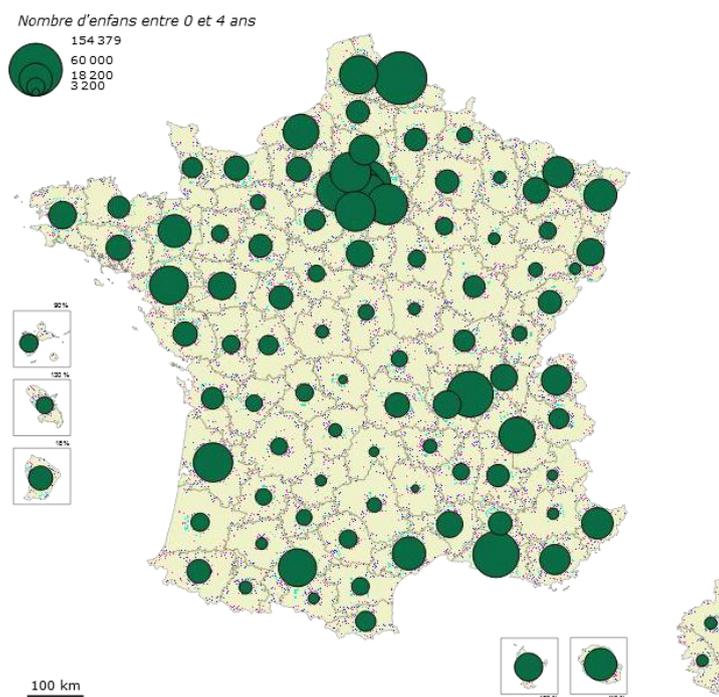
Graphique 5 : Répartition des EAJE à la PSU par département



Source : Données CNAF 2016, calculs de la mission.

La concentration des EAJE financés à la PSU dans ces aires urbaines contrastent avec deux phénomènes relatifs à la population des enfants de moins de 4 ans en France (cf. Graphique 9). Premièrement, ces crèches sont plus concentrées dans les aires urbaines que la population de jeunes enfants. Deuxièmement, dans l'Ouest de la France, il semble que les places de crèches relatifs au nombre de jeunes enfants est moindre que dans d'autres territoires, y compris dans des territoires avec des métropoles significatives comme Nantes ou Rennes.

Graphique 6 : Répartition des enfants de moins de 4 ans en France



Source : Estimation de la population 2020 (Insee), calculs de la mission.

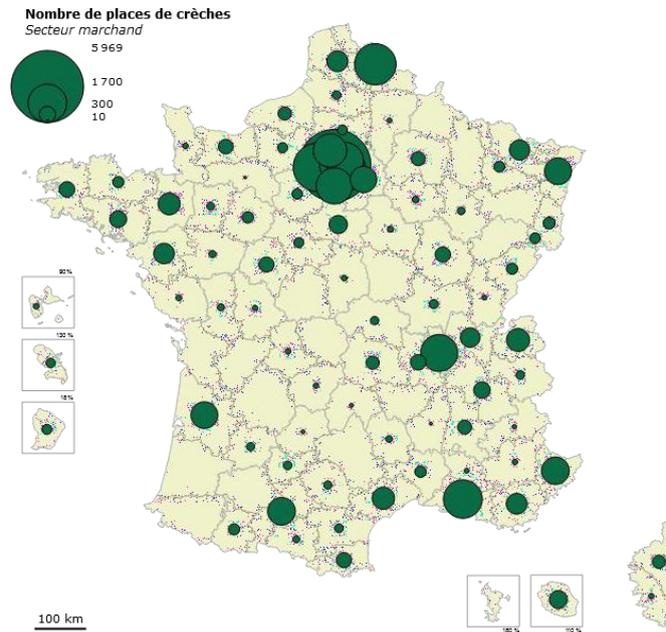
La concentration des crèches gérées par le secteur marchand en PSU en France est encore plus nette que celle de l'ensemble des EAJE (cf. Graphique 7). En effet, non seulement, ces établissements se concentrent dans les aires urbaines, et sont relativement peu présentes (avec toujours quelques points dans les métropoles régionales) dans les territoires comme la Lorraine, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Centre, Auvergne, Limousin, Poitou et même Aquitaine hors Gironde.

En revanche, les EAJE gérés par le secteur marchand, à la PSU, proposent un grand nombre de places en Ile-de-France, dans les plus grandes métropoles du territoire (Lyon, Marseille, Lille, Strasbourg, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Nice, Montpellier).

Les micro-crèches gérées par des gestionnaires du secteur marchand et à la PSU sont quant à elles concentrées en région parisienne et dans la métropole lilloise (cf. Graphique 8).

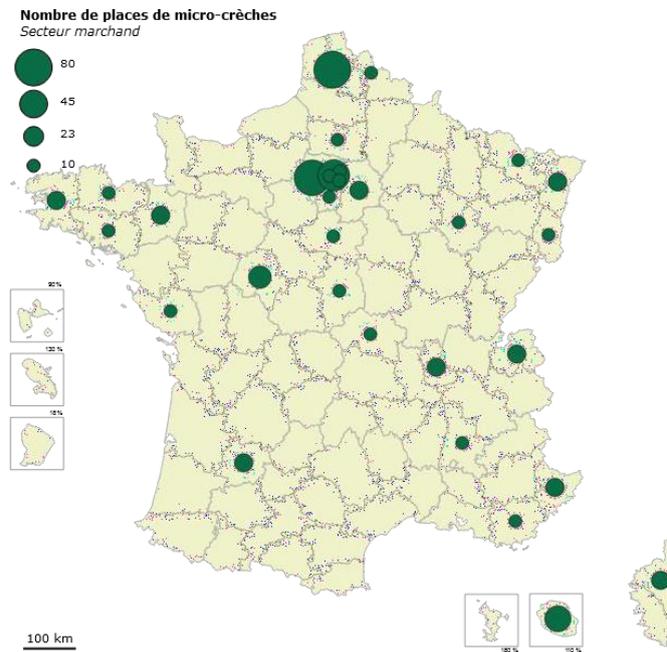
Annexe III

Graphique 7 : Les EAJE gérés par le secteur marchand et à la PSU en France



Source : Données CNAF 2016, calculs de la mission.

Graphique 8 : Les EAJE micro-crèches gérés par le secteur marchand et à la PSU



Source : Données CNAF 2016, calculs de la mission.

1.6. Le secteur des crèches du secteur privé s'appuie sur un secteur marchand concentré entre un petit nombre d'entreprises gérant de nombreux établissements et un secteur associatif diversifié

Le secteur des crèches privées regroupe un ensemble d'entreprises qui organisent la gestion d'un ou plusieurs EAJE. Cette activité n'est pas identifiable directement dans la nomenclature des activités françaises (NAF), puisque dans celle-ci ne sont notamment pas distingués les opérateurs selon qu'ils appartiennent au secteur marchand, associatif ou public.

1.6.1. Le secteur marchand est organisé autour de cinq acteurs qui comptabilisent 80 % des places de crèches offertes par ces entreprises

Au sein de ces entreprises de crèches, la mission distingue trois catégories d'acteurs :

- ◆ cinq grands groupes regroupent plusieurs centaines d'EAJE et comptabilisent 80 % du nombre total de places du secteur : Babilou, Les Petits Chaperons Rouges, People & Baby, La Maison Bleue et Crèche Attitude ;
- ◆ un groupe d'entreprises gère entre 30 et 65 établissements : Les Petites Canailles, Léa & Léo, Crèches and Go, etc ... ;
- ◆ enfin le reste des entreprises, dont plusieurs centaines sont adhérentes à la fédération française des entreprises de crèches (FFEC) ont en gestion moins de 25 établissements chacune, comme CAP Enfants, etc...

Tableau 4 : Les 15 premiers acteurs du secteur marchand en nombre de places

Nom de l'entreprise	nombre de berceaux	Part dans l'ensemble des berceaux gérés par le secteur marchand
Babilou	12 386	15,5%
Baboune	268	0,3%
Cap Enfants	285	0,4%
Crèche and Go	645	0,8%
Crèche attitude	6 830	8,5%
Kids'UP	355	0,4%
La Maison Bleue	7 494	9,4%
Léa et Léo	917	1,1%
Les bébés explorateurs	177	0,2%
Les petites canailles	948	1,2%
Les petits baladins (Crèche Expansion Family)	722	0,9%
Les petits chaperons rouges	11 046	13,8%
People & Baby	9 000	11,3%
Rigolo comme la vie	964	1,2%
Zazzen	225	0,3%
Total 15 premiers acteurs	52 262	65,3%

Source : E&Y le Baromètre économique de la Petite Enfance 2019.

La mission constate que les 15 premières entreprises représentent de l'ordre de 65 % des berceaux gérés par le secteur marchand.

Annexe III

La FFEC estime qu'elle fédère de l'ordre de 600 de ces entreprises de crèches qui regroupent de l'ordre de 49 000 places de crèches et qui emploient près de 20 000 salariés¹⁰. Parmi les plus grandes entreprises de crèches, ne sont pas adhérents à la FFEC People & Baby (9 000 places) et les petits baladins (722 places). Dans ce cadre, compte tenu du nombre de places de crèches gérées par des membres de la FFEC sur l'ensemble des places de crèches gérées par le secteur marchand, la mission retient que la FFEC fédère de l'ordre de 61 % des activités marchandes de crèches.

Compte tenu de l'absence de code NAF spécifique, pour estimer de manière statistique le volume d'activité et le nombre de salariés du secteur, la mission a procédé à un recouplement entre les numéros de SIREN des entreprises appartenant à la FFEC et la base FARE pour obtenir des informations économiques sur ce secteur. Pour l'année 2018, la mission repère 444 entreprises qui représentaient des effectifs salariés de 16 115 personnes. (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Panorama économique des entreprises adhérentes de la FFEC identifiées par la mission dans la base FARE

Année	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires en k€	Effectifs salariés	Effectifs en équivalent temps plein	Valeur ajoutée en k€	Excédent brut d'exploitation en k€
2010	74	92 924	2 590	1 786	71 133	11 853
2011	121	133 105	3 540	2 710	94 536	16 718
2012	163	249 244	4 751	3 968	180 399	26 652
2013	209	323 811	7 113	6 048	230 031	39 258
2014	252	385 670	8 212	7 166	274 259	50 284
2015	301	460 024	9 477	8 451	322 151	59 269
2016	354	553 060	12 777	10 500	388 021	60 535
2017	407	630 616	50	11 938	442 739	67 752
2018	444	709 208	16 115	12 895	486 557	66 119

Source : Données FFEC et FARE (Insee, DGFIP), calculs de la mission.

La mission constate que ces entreprises dégagent, en moyenne, des excédents bruts d'exploitation d'un ordre de grandeur de 66 M€ en 2018 pour les entreprises identifiées par la mission dans la base FARE.

En ce qui concerne les contours de l'importance économique du secteur, la mission estime qu'il est compris entre 1,1 Md € et 1,4 Md € en termes de chiffre d'affaires et entre 21 000 et 26 000 salariés en effectifs équivalents temps plein¹¹. Dans tous les cas, le secteur représente une activité contribuant à de l'ordre de 0,05 % du PIB en France et presque 0,1 % de l'emploi en France, soit 1 emploi sur 1 000, le secteur étant intense en emploi.

¹⁰ Entretien avec la mission du 7 avril 2021.

¹¹ Ces estimations sont obtenues en faisant l'hypothèse dans la fourchette basse que la mission avait bien identifié l'ensemble des membres de la FFEC dans la base FARE et qu'il convient simplement de redresser les chiffres des entreprises non-membres de la FFEC et dans la fourchette haute que la mission n'avait pas identifié toutes les entreprises de la FFEC dans la base FARE (16 000 effectifs et non 20 000 comme annoncés par la FFEC).

1.6.2. Les gestionnaires de crèches associatives apparaissent plus diversifiés et moins structurés

Le secteur associatif, aussi appelé le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), regroupe des structures privées à but non lucratif. Il représentait de l'ordre de 30 % des places offerts en crèches et 25 % des EAJE en 2017.

Les gestionnaires du secteur associatif sont fédérés autour de plusieurs structures :

- ◆ la Mutualité Française avec 23 gestionnaires mutualistes qui gèrent 176 EAJE pour environ 5 000 berceaux ;
- ◆ la fédération Léo Lagrange avec 94 EAJE pour de l'ordre de 3 000 berceaux ;
- ◆ l'union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS) dont sont membres plusieurs fédérations comme des structures comme ACCENT Petite enfance un collectif associatif créé en 2015 qui regroupe des gestionnaires d'EAJE issus de l'ESS dont des structures comme COOP Petite enfance, une société coopérative d'intérêt collectif au service du développement des coopératives petite enfance, est elle-même adhérente.

Le panorama économique de l'ensemble de ces entreprises, compte tenu notamment de l'éclatement des gestionnaires et/ou de la multi-activité de certains d'entre eux, comme ceux de la Mutualité française ou de Léo Lagrange, n'a pas pu être établi par la mission.

2. Les crèches gérées par les gestionnaires du secteur marchand à la PSU sont à l'équilibre malgré des coûts élevés par berceau et grâce à une maximisation du taux d'occupation horaire

2.1. Les coûts supportés par les gestionnaires du secteur marchand à la PSU sont plus élevés par berceau que pour les gestionnaires publics, mais le fort taux d'occupation horaire remet leurs coûts en ligne avec ceux supportés par les gestionnaires publics

Les disparités de coût de production entre les gestionnaires ne peuvent être analysées qu'avec diverses précautions compte tenu (i) des différences dans la structure des coûts entre les différents gestionnaires et (ii) des différences de prestations et de services d'un établissement à l'autre, ce qui amène à de la variabilité entre les établissements.

Cela étant, il existe certains traits saillants, d'ailleurs mis en exergue par le cabinet d'audit et de conseil Ernst & Young dans une étude consacrée au secteur en 2019¹² :

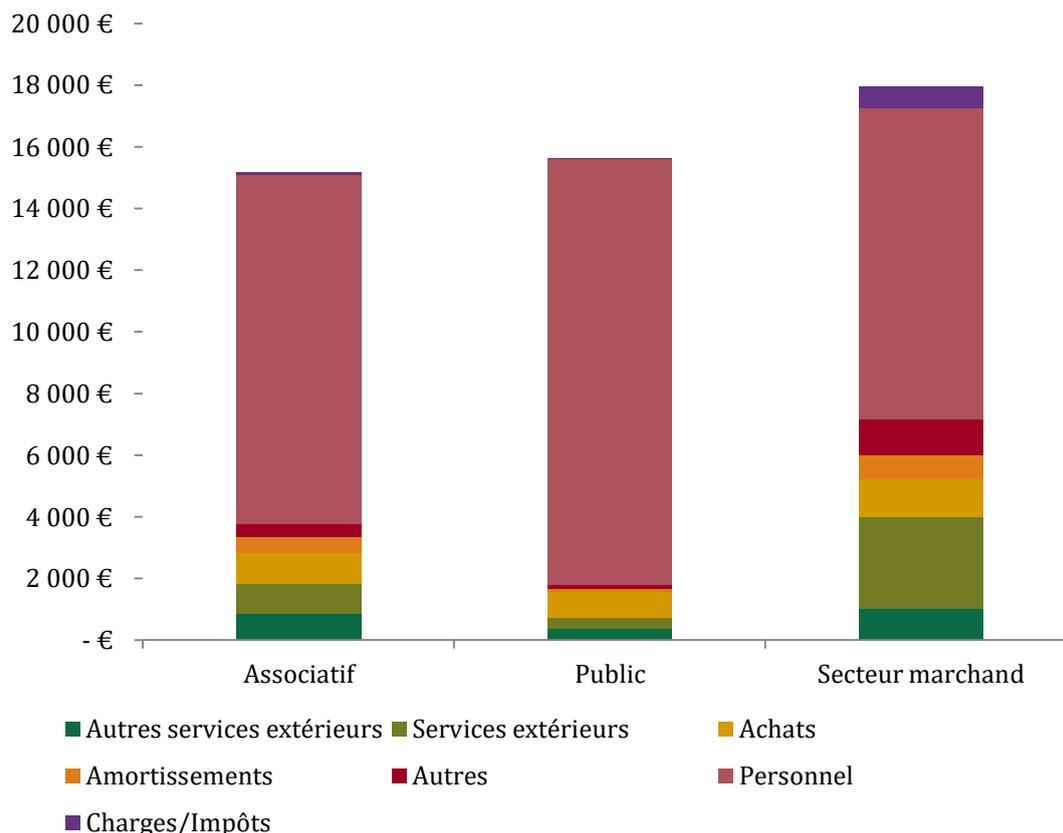
- ◆ la masse salariale représente la plus grande part des coûts à supporter par l'ensemble des gestionnaires des EAJE ;
- ◆ certains postes de dépenses sont défavorables par construction aux gestionnaires privés (en particulier du secteur marchand) comme les impôts ;
- ◆ le taux d'occupation des établissements est un déterminant fondamental du coût de fonctionnement de ceux-ci, et c'est sur cet élément que les gestionnaires privés ont des performances supérieures aux gestionnaires publics.

¹² Ernst & Young, 1^{er} Baromètre économique de la Petite Enfance, novembre 2019.

2.1.1. Les coûts supportés par berceau sont supérieurs pour les gestionnaires privés que pour les gestionnaires publics

Pour les trois types de gestionnaires, les coûts salariaux représentent les premiers coûts associés à chaque berceau, avec de l'ordre de 73 % des coûts dans le cas d'un gestionnaire associatif et même jusqu'à 88 % des coûts pour le gestionnaire public, tandis que la part de ces coûts est moindre pour les gestionnaires privés, avec de l'ordre de 56 % des coûts.

Graphique 9 : Répartition des coûts rapportés au nombre de berceaux des crèches multi-accueil, collectives, jardins d'enfants et halte-garderie à la PSU par type de gestionnaire



Source : CNAF 2017, calculs de la mission.

La mission constate que cet écart s'explique par deux éléments complémentaires, portant à la fois sur la structure des coûts propres aux caractéristiques de chaque type de gestionnaire et sur les choix effectués par les gestionnaires en ce qui concerne la gestion de la main d'œuvre.

En premier lieu, les EAJE gérés par des gestionnaires du secteur marchand supportent des coûts que ne supportent pas les autres établissements, ce qui mécaniquement affecte la structure de leurs coûts :

- ◆ les impôts et taxes représentent de l'ordre de 4 % des coûts de ces structures ;
- ◆ ces établissements supportent des charges d'amortissement supérieures, en moyenne à celles des autres établissements.

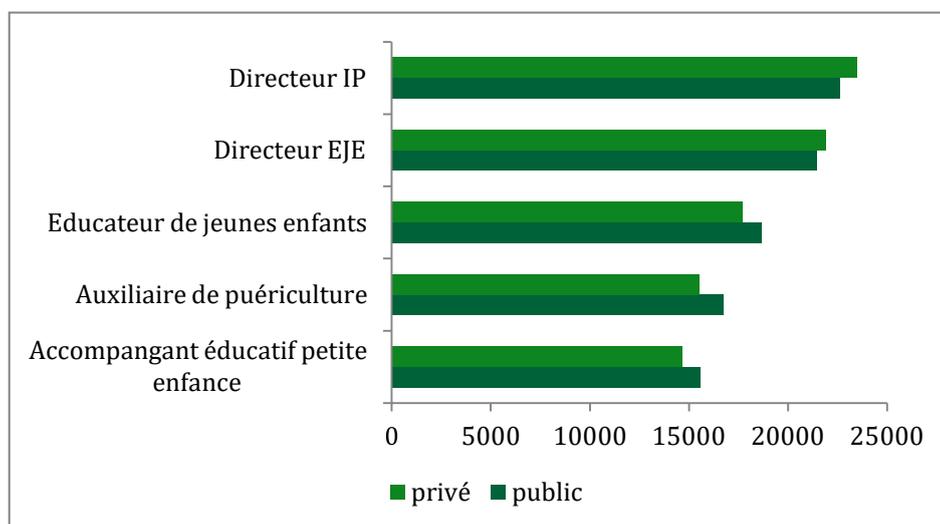
Sur ce dernier point, la mission relève, comme le fait d'ailleurs le rapport E&Y précité qu'il peut exister des différences significatives de situation entre des gestionnaires pour qui l'immobilier est mis à disposition ou bien loués à prix modique (gestionnaires publics ou certaines associations sollicitées par des communes) et les gestionnaires du secteur marchand confrontés parfois aux prix fonciers du marché dans certaines centres urbains (cf. infra pour des analyses en différence de coûts selon les territoires).

Annexe III

En second lieu, des différences existent dans la gestion de la main d'œuvre entre les gestionnaires du secteur marchand, associatifs et publics :

- ◆ les écarts de rémunération d'un type de gestionnaire à l'autre : la 3^{ème} édition de l'Observatoire des salaires de Crèchemploi¹³, une association de mise en relation entre offreurs et demandeurs d'emploi dans le secteur de la petite enfance, montre que les salaires (nets) du secteur public sont de 2 à 6 % supérieurs à ceux du secteur privé (cf. graphique 10), à l'exception des postes de direction ;
- ◆ l'intensité du recours à la main d'œuvre : les personnels étant également employés par les gestionnaires publics et associatifs pour réaliser des tâches comme le ménage ou les repas, alors que les gestionnaires privés auraient tendance à plutôt recourir à des services externalisés ;
- ◆ la gestion du personnel en tant que telle : les gestionnaires du secteur privé (marchand) ont estimé auprès de la mission que le secteur public pouvait pâtir de coûts associés à des demandes de remplacement non anticipés.

Graphique 10 : Salaires annuels nets déclarés par les professionnels de crèche en 2019



Source : Crèchemploi.

La mission relève que l'ensemble des EAJE supportent des coûts de structure et de fonctionnement dans le cadre d'un système de subventionnement qui prend en compte l'ensemble des actes réalisés par la structure d'accueil, ce qui implique notamment de se doter de systèmes d'informations spécifiques pour bénéficier de la PSU.

Cela étant, ces coûts de structure et de fonctionnement semblent relativement plus importants pour les gestionnaires privés et notamment ceux du secteur marchand compte tenu des démarches commerciales que ceux-ci entreprennent auprès des tiers réservataires qu'il s'agisse d'entreprises, mais aussi de collectivités, dans le cadre d'une délégation de service public ou bien d'une réservation ou encore d'autres entités publiques susceptibles de réserver des places.

¹³ Crèchemploi, Observatoire des salaires en crèche, 2019.

Annexe III

Dans l'ensemble, les interlocuteurs rencontrés par la mission estiment que les coûts de structures induites par les modalités de financement françaises induisent des surcoûts de l'ordre de 15 % :

- ◆ le financement PSU demeure la principale source de financement des établissements à la PSU. Depuis 2014, ses modalités ont évolué, passant d'une logique de paiement forfaitaire (un berceau étant équivalent à une quotité de financement) à une logique de paiement à l'activité (un berceau occupé à l'heure étant équivalent à une quotité de financement). Ce passage, réalisé de manière progressive entre 2014 et 2016 a engendré des investissements en outils informatiques pour mieux suivre et piloter le taux d'occupation budgétaire des structures mais aussi de personnels pour effectuer le reporting et obtenir les financements ;
- ◆ coûts commerciaux pour démarcher les entreprises mais aussi les collectivités dans le cadre de réservations par celles-ci ou de DSP. Ainsi une entreprise comme Babilou dispose d'une force commerciale constituée de plusieurs dizaines de personnes.

La mission relève que compte tenu des informations financières à sa disposition, et notamment de l'absence d'une comptabilité analytique de ces structures, elle n'est pas en mesure d'infirmes ou de confirmer ces éléments.

2.1.2. Ces surcoûts par berceau sont en revanche compensés par de meilleurs taux d'occupation budgétaire, faisant apparaître *in fine*, un moindre coût horaire d'un berceau géré par un gestionnaire privé

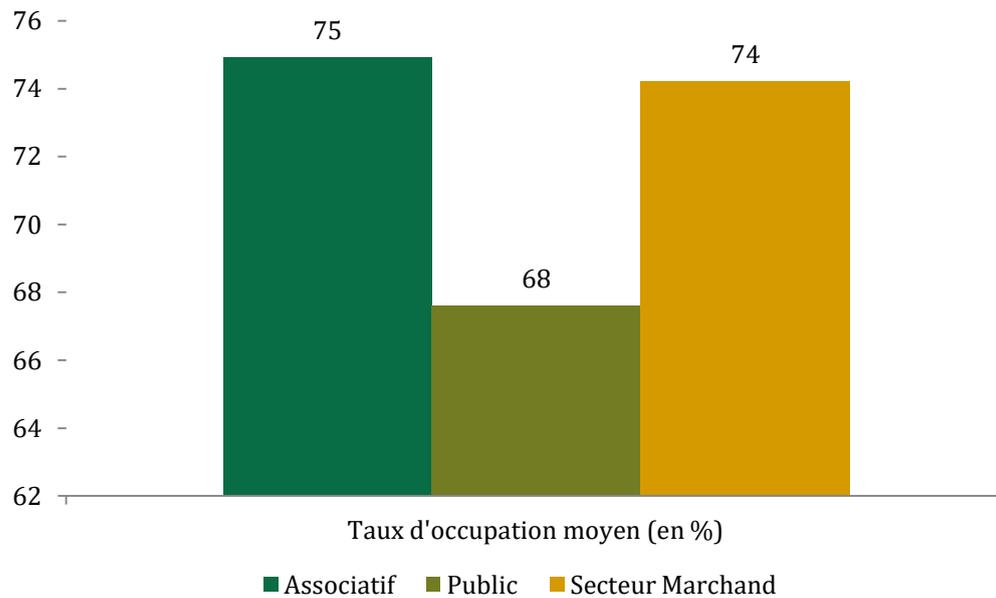
L'étude E&Y de 2019 relève que ce sont les taux d'occupation qui permettent aux gestionnaires privés de compenser les surcoûts présentés ci-dessous et de parvenir à des coûts horaires équivalents à ceux des gestionnaires publics et supérieurs de 10 % à ceux des gestionnaires associatifs.

Cette étude met en avant un taux d'occupation budgétaire¹⁴ de 74 % dans le secteur marchand contre seulement 68 % dans le secteur public que la mission a retrouvé dans les données mises en ligne par la CNAF pour l'année 2017.

¹⁴ Le taux d'occupation budgétaire rapporte le nombre d'actes payés par les usagers au nombre d'actes théoriques. Le nombre d'actes théoriques représente le nombre total d'heures d'accueil qui pourrait être effectuée si toutes les places disponibles dans l'établissement étaient occupées pendant l'intégralité du temps d'ouverture proposée dans l'année.

Annexe III

Graphique 11 : Taux d'occupation budgétaire moyen pour les différents types de gestionnaire en 2017 pour des établissements subventionnés à la PSU

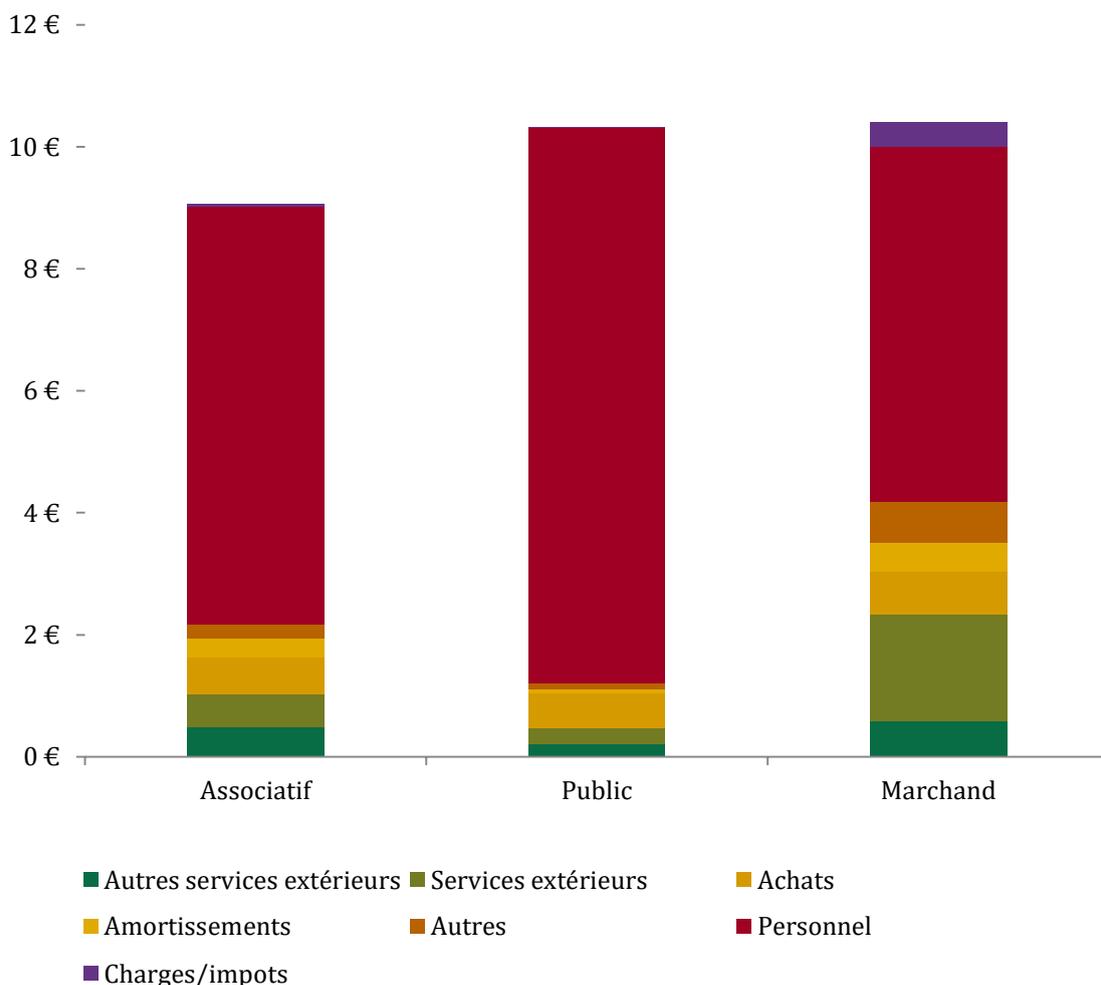


Source : CNAF 2017, calculs de la mission.

Ainsi, lorsque l'on rapporte les coûts supportés par chaque gestionnaire pour chaque acte facturé (*i.e.* pour chaque heure de garde), les différences entre les différents gestionnaires s'atténuent sur le niveau avec d'un côté le secteur associatif à un peu plus de 9,0 € de l'heure et de l'autre, les secteurs public et marchand, à respectivement 10,3 et 10,4 € de l'heure.

Dans l'ensemble, la mission constate que les coûts associés à une heure de garde dans le secteur marchand et dans le secteur public sont à peu près comparables, et sont légèrement moins élevés dans le secteur associatif.

Graphique 12 : Les coûts comparés pour les différents types de gestionnaires de crèches en multi-accueil et à la PSU rapportés au nombre d'actes



Source : CNAF 2017, calculs de la mission.

2.1.3. Des coûts de fonctionnement supérieurs en Île-de-France et dans les DOM-TOM

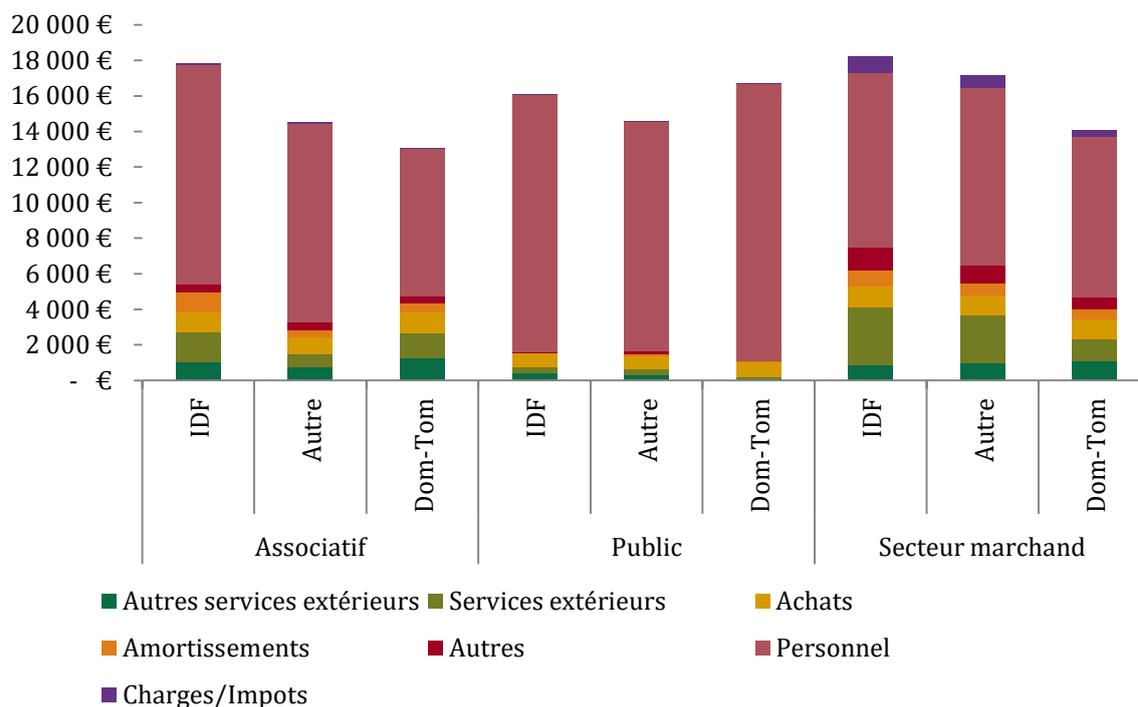
Quel que soit le type de gestionnaire, les coûts de fonctionnement d'un berceau sont supérieurs en Ile-de-France à ce qu'ils sont dans les autres départements, hors DOM-TOM (cf. Graphique 13).

Les coûts de fonctionnement associés à chaque berceau sont également significativement supérieurs dans les DOM-TOM pour les gestionnaires publics, alors que ce n'est ni le cas des gestionnaires du secteur associatif ni des gestionnaires du secteur marchand.

Les surcoûts de l'Ile de France s'expliquent par l'alourdissement des postes de charge de personnel pour le secteur public, comme pour le secteur associatif, alors que pour le secteur marchand d'autres postes comme les achats, les services extérieurs et l'amortissement contribuent significativement à cet accroissement relatif des coûts. Cela corrobore deux arguments mis en avant par les gestionnaires d'établissements rencontrés par la mission :

- ◆ les coûts salariaux sont plus élevés en Ile-de-France qu'ailleurs ;
- ◆ les gestionnaires du secteur marchand font face en Ile-de-France à des contraintes supplémentaires, notamment du fait du coût de l'immobilier.

Graphique 13 : Coûts de fonctionnement d'un berceau par type de gestionnaire et territoire pour des établissements de crèches classiques subventionnés à la PSU



Source : CNAF 2016, calculs de la mission.

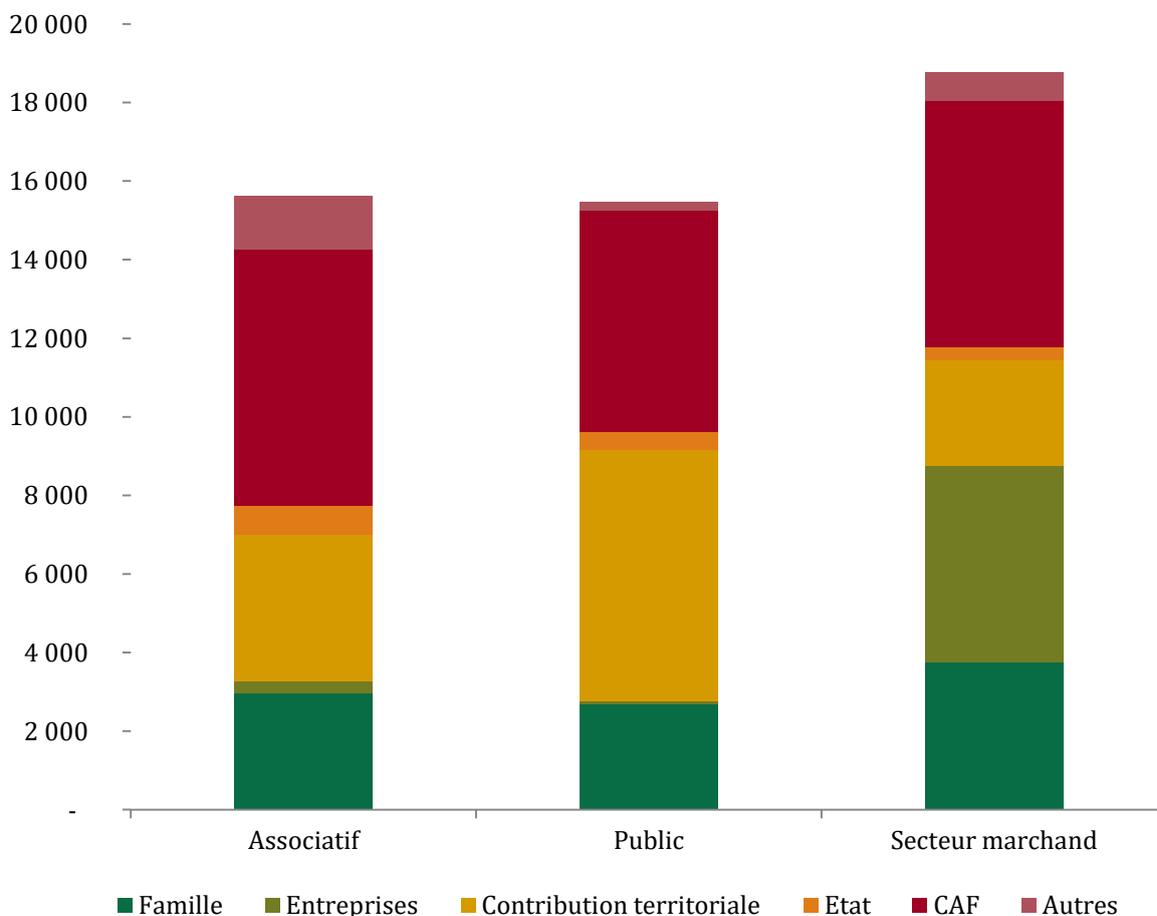
2.2. Les gestionnaires du secteur marchand se distinguent des deux autres gestionnaires en ce qu'ils dégagent des excédents bruts d'exploitation, de l'ordre de 4,5 % des dépenses engagées

Les financements perçus par les EAJE gérés par des gestionnaires du secteur marchand sont plus importants, par berceau, que ceux des autres gestionnaires. La mission relève que :

- ◆ ces financements supplémentaires en faveur du secteur marchand sont le miroir des dépenses supplémentaires que génèrent ces gestionnaires, par berceau ;
- ◆ ils reflètent, en outre, l'utilisation plus intense de chaque berceau, compte tenu des différences de taux d'occupation horaire observées supra.

Annexe III

Graphique 14 : Les recettes des EAJE par type de gestionnaires pour les crèches multi-accueils, collectives, halte-garderie et jardins d'enfants et subventionnés à la PSU en 2017



Source : CNAF 2017, calculs Pôle science des données.

Dans tous les cas, chaque type de gestionnaire repose sur un modèle de financement en trois tiers : les familles, la CAF via la PSU et un tiers. La structure des financements diffère néanmoins selon les caractéristiques de chaque modèle et de chaque tiers financeur.

En effet, dans le cas du gestionnaire public, le tiers est la collectivité territoriale qui contribue d'ailleurs pour plus du tiers au financement de chaque berceau.

Dans les cas des secteurs associatifs et marchands apparaissent, en moyenne, des profils mixtes de tiers financeurs, avec une part non négligeable de ces financements assurés par des contributions territoriales (14 % pour le secteur marchand, 24 % pour le secteur associatif), soit qu'il s'agisse de réservations de place ou bien de DSP et une part importante à des entreprises en tant que tiers réservataires : 27 % des financements pour le secteur marchand, 2 % pour le secteur associatif). Dans le cas du secteur marchand, la contribution des entreprises est nettement plus importante relativement qu'elle ne l'est pour le secteur associatif (5 000 € par berceau contre de l'ordre de 300 €).

La mission constate que les charges et les recettes de chaque structure, par berceau, sont déséquilibrées pour les gestionnaires des secteurs associatifs et publics et dégagent une marge de l'ordre de 800 € par berceau du côté des gestionnaires privés :

- ♦ dans le secteur associatif, par berceau, les recettes sont de l'ordre de 15 616 € tandis que les dépenses s'élèvent à 15 529 € ;
- ♦ dans le secteur public, les recettes sont de l'ordre de 15 458 € par berceau et les dépenses de l'ordre de 15 666 € ;

Annexe III

- ♦ dans le secteur marchand, les recettes sont de l'ordre de 18 776 € et les dépenses de l'ordre de 17 985 €.

La mission constate que le ratio moyen pour chaque place en EAJE du type multi-accueil, collectives, halte-garderie et jardins d'enfants géré par le secteur marchand entre la marge dégagée, après impôts et amortissement, et les dépenses est de 6,2 %.

La mission relève qu'il existe des ratios moyens distincts par territoire (cf. tableau 6). Le ratio moyen des EAJE gérés par le secteur marchand est supérieur en Ile-de-France à ce qu'il est sur le reste du territoire métropolitain, tandis que le ratio moyen observé dans les DOM-TOM est supérieur à tous les autres, mais est difficile à interpréter car il ne concerne que 12 établissements.

Tableau 6 : Ratio moyen pour les crèches multi-accueil, collectives, halte-garderie et jardins d'enfants gérées par le secteur marchand en 2016

	Ratio	Nombre de crèches
Global	6,2 %	1 016
Ile-de-France	6,3 %	395
Reste de la métropole	5,5 %	609
DOM-TOM	7,6 %	12

Source : CNAF 2016, calculs Pôle science des données.

3. Le modèle économique des micro-crèches PSU présente des similarités avec celui des crèches classiques

Un peu plus de 600 EAJE de type micro-crèches sont gérés sur le modèle de la PSU en France, surtout par le secteur public et le secteur associatif, mais également pour un peu plus de 80 d'entre eux par des entreprises du secteur marchand.

La mission a analysé dans les paragraphes suivants les caractéristiques particulières de ce modèle économique – y retrouvant pour une large part les constats établis supra pour les établissements classiques à la PSU.

3.1. Les dépenses associées à chaque berceau dans les micro-crèches à la PSU sont moindres que pour les crèches classiques pour les gestionnaires du secteur marchand, mais cela ne se répercute pas dans les coûts horaires

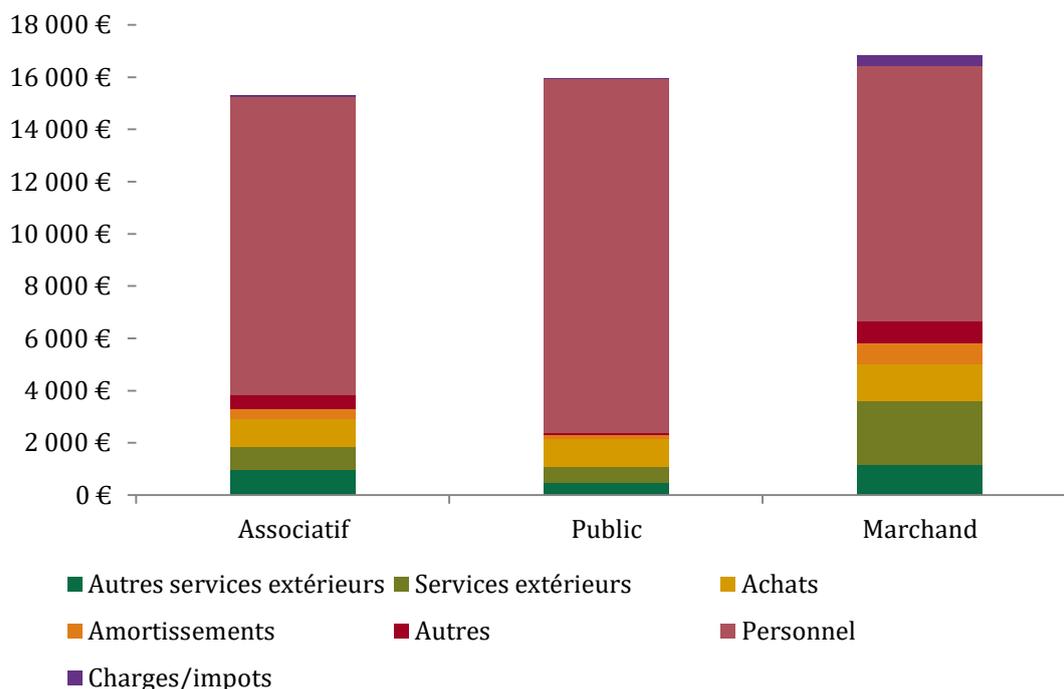
Le niveau des dépenses par berceau par chaque type de gestionnaire varie moins que dans le cas des crèches classiques avec une différence de l'ordre d'un millier d'euros par berceau pour un maximum atteint pour les gestionnaires privés avec de l'ordre de 16 000 € par berceau, soit de l'ordre de 2 000 € de moins que pour des berceaux en crèches classiques.

Ces différences de coût peuvent en particulier s'expliquer par les souplesses spécifiques au modèle de la micro-crèche, notamment en termes de qualification de l'encadrement d'après les gestionnaires de crèches rencontrés par la mission.

Dans ce cas également, les structures de coût entre les gestionnaires du secteur marchand et les autres types de gestionnaires sont différentes. Ces différences s'appuient sur des facteurs explicatifs identiques à ceux évoqués pour les crèches classiques.

Annexe III

Graphique 15 : Les coûts dans les micro-crèches à la PSU par berceau par type de gestionnaire en 2017

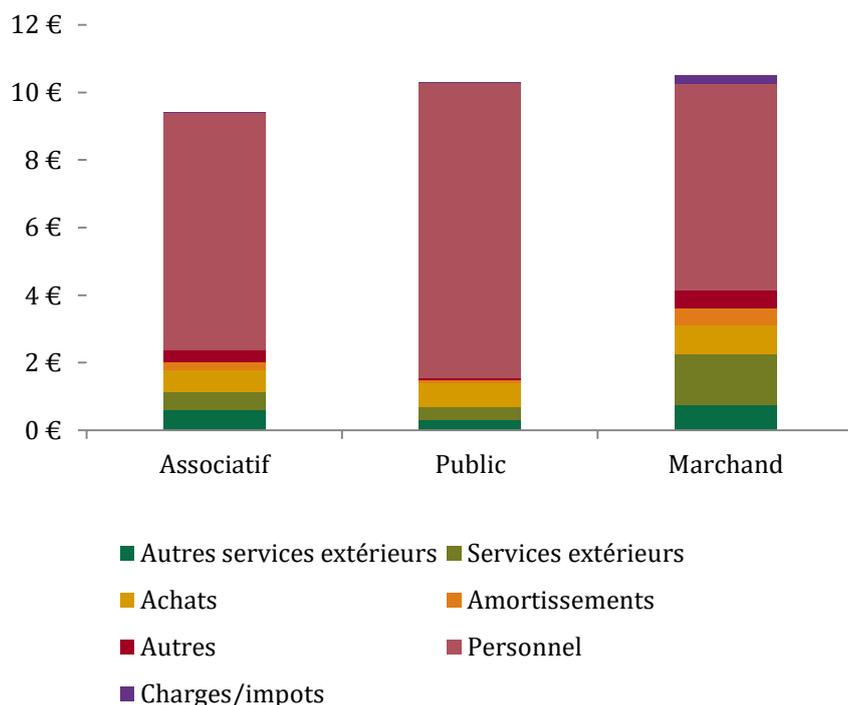


Source : CNAF 2017, calculs de la mission.

De manière analogue au cas des crèches classiques, les coûts horaires des différents gestionnaires sont plus proches que les coûts par berceau, le taux d'occupation budgétaire étant là aussi plus élevé dans les structures gérées par des gestionnaires du secteur marchand que pour les gestionnaires du secteur public. En revanche, le taux d'occupation budgétaire des gestionnaires du secteur associatif est également très élevé et explique des coûts horaires moindres pour ce type de gestionnaire par rapport aux autres.

Annexe III

Graphique 16 : Les coûts dans les micro-crèches à la PSU par heure facturée par type de gestionnaire en 2017



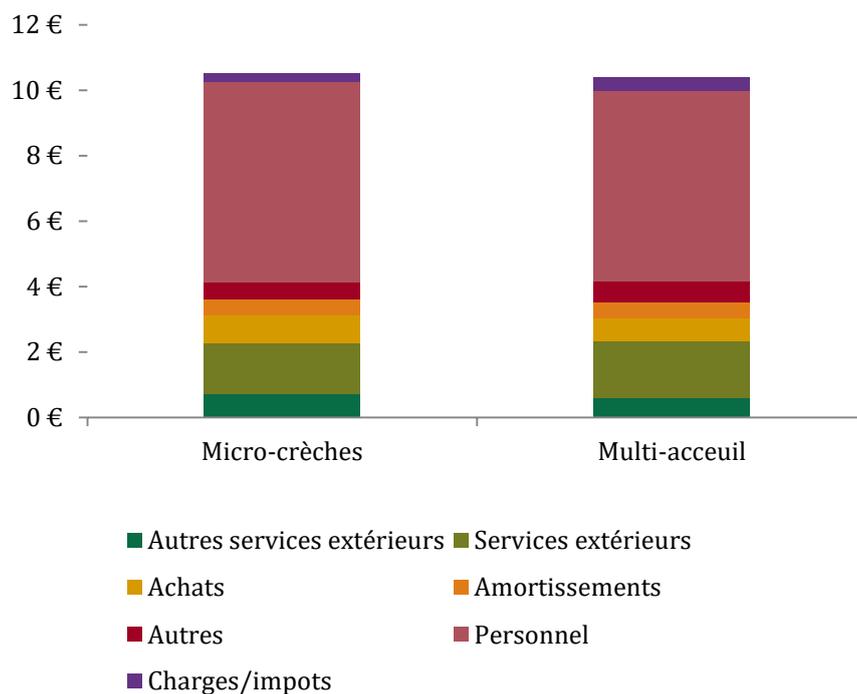
Source : CNAF 2017, calculs Pôle science des données.

Dans l'ensemble la mission fait le constat que les structures de coûts et les niveaux de coûts horaires sont comparables, en moyenne, pour les gestionnaires du secteur marchand pour les crèches classiques et les micro-crèches fonctionnant sur le mode PSU.

En dépit du caractère plus souple des micro-crèches, pour les gestionnaires du secteur marchand, les coûts horaires reviennent donc à peu près au même. La mission relève que cela signifie que si des différences intervenaient entre la rentabilité de ces différents types d'établissements, cela ne devrait a priori résulter que des modalités de financement, sous réserve que les 80 établissements de l'échantillon micro-crèches PSU gérés par le secteur marchand sont représentatifs de l'ensemble des établissements de micro-crèches gérés par le secteur marchand (localisation avec ses effets sur les coûts du personnel et de l'immobilier, modalités de gestion du personnel, modalités de gestion du taux d'occupation budgétaire des places).

Annexe III

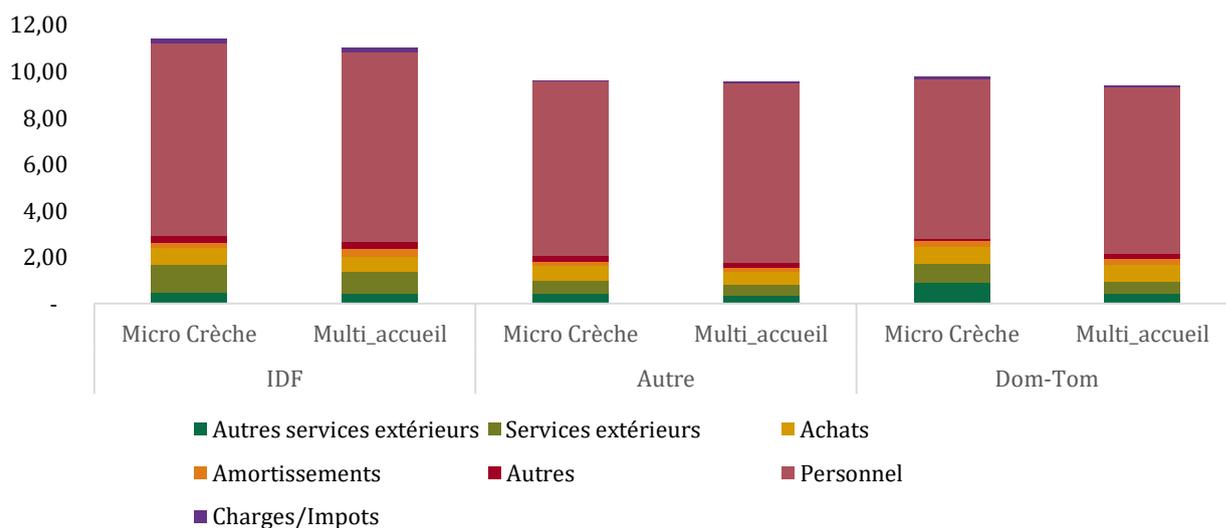
Graphique 17 : Répartition des dépenses des micro-crèches et des crèches multi-accueil à la PSU pour un gestionnaire du secteur marchand en 2017



Source : CNAF 2017, calculs de la mission.

La mission ne constate pas de différences marquées sur ces éléments de coûts d'un territoire à l'autre (cf. Graphique 18).

Graphique 18 : Répartition des coûts des micro-crèches et crèches multi-accueil à la PSU d'un type de territoire et de gestionnaire à l'autre en 2016



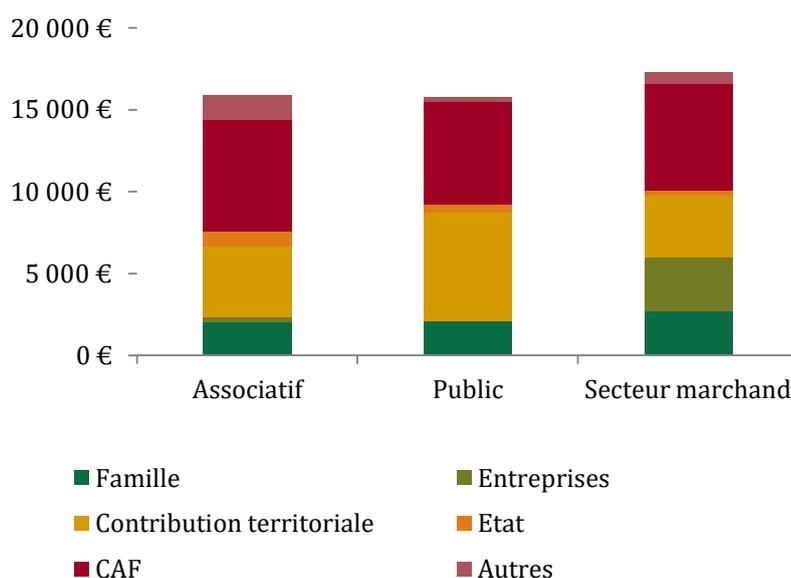
Source : CNAF 2016 – calculs de la mission.

3.2. Les modalités de financements des micro-crèches PSU sont les mêmes que pour les crèches classiques et permettent aux établissements d'équilibrer leurs coûts

L'analyse des recettes fait apparaître les mêmes faits saillants que pour les crèches classiques avec une répartition des financeurs en trois tiers pour les trois types de gestionnaires de crèches.

Seules les micro-crèches PSU gérées par des gestionnaires du secteur marchand font apparaître des parts significativement importantes de financement par les entreprises avec de l'ordre de 19 % des flux de financement qui en sont issues. La mission relève que cette proportion est moindre que pour les crèches classiques gérées par le secteur marchand (26%).

Graphique 19 : Financements des micro-crèches PSU par type de gestionnaire et par berceau



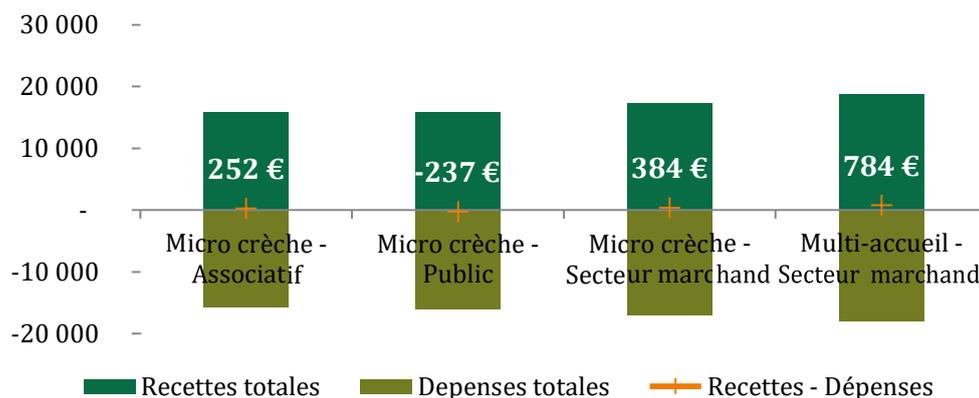
Source : CNAF 2017, calculs Pôle science des données.

Une différence notable entre l'équilibre économique des micro-crèches et des crèches classiques, l'équilibre économique entre charges et recettes associées à chaque berceau est atteint pour tous les types de gestionnaires et pas seulement pour ceux du secteur marchand.

Dans l'ensemble l'équilibre économique des micro-crèches à la PSU gérées par des gestionnaires du secteur marchand est très proche de celui des crèches classiques gérées par des gestionnaires du secteur marchand lorsqu'on rapporte cet équilibre au berceau, à la différence près que les coûts sont légèrement moindres et les recettes légèrement moindres dans le cas des micro-crèches.

Annexe III

Graphique 20 : Équilibre comparé des micro-crèches et des crèches classiques à la PSU par différents gestionnaires en 2017



Source : CNAF 2017, calculs Pôle Science des Données

4. Le modèle économique des micro-crèches PAJE

À la connaissance de la mission, il n'existe pas de base de données recensant les recettes et dépenses des EAJE de type micro-crèches fonctionnant sur la base d'un financement PAJE, ce qui ne permet pas d'établir une analyse de l'équilibre économique de ces structures sur le modèle de celle réalisée pour les EAJE à la PSU.

Cela étant, plusieurs analyses ont été réalisées au cours des dernières années pour mieux comprendre le fonctionnement économique de ces micro-crèches, compte tenu (i) du dynamisme de leur création et (ii) des vocations entrepreneuriales qu'elles suscitent comme le rapportaient Manon Harguindeguy et Frédéric Vabre¹⁵ pour le cas des Hauts-de-Seine en 2015 :

- ♦ la mission de l'IGAS et de l'IGF de 2017¹⁶ a proposé un cadre d'analyse basé sur des cas construits et reconstitués pour déterminer le niveau de rentabilité que pouvaient atteindre ces EAJE en exploitant tous les leviers de financement à leur disposition (cf. Encadré 3) ;
- ♦ la CNAF a pu documenter les niveaux de tarification de ces établissements proposés aux familles dans une étude de 2019¹⁷ ;
- ♦ la FFEC a présenté à la mission plusieurs documents qui permettent d'illustrer le modèle économique des établissements de micro-crèches sous la gestion de leurs membres, avec notamment une étude sur le niveau de rentabilité réalisée en 2018 par le cabinet d'audit et de conseil Ernst & Young¹⁸ ainsi que d'autres études plus récentes réalisées en interne dans le cadre des travaux de la mission¹⁹.

¹⁵ Revue des politiques sociales et familiales, n° 120, Réguler le développement des micro-crèches en milieu urbain, 2^{ème} trimestre 2015.

¹⁶ IGAS-IGF, La politique d'accueil du jeune enfant, Revue de dépenses, juin 2017.

¹⁷ Rapport ONAPE 2019 sur données 2017.

¹⁸ Ernst & Young, présentation à la FFEC, Détermination et analyse de la rentabilité des membres de la FFEC, avril 2018.

¹⁹ FFEC, Contribution du 27 mai 2021 à la mission d'évaluation du crédit d'impôt famille.

Encadré 3 : La méthodologie déployée par la mission IGAS-IGF de 2017 pour estimer la rentabilité des micro-crèches PAJE

La mission de l'IGAS et de l'IGF de 2017 dans le cadre de la revue de dépenses relevait que l'équilibre économique d'une micro-crèche PAJE est « difficile à modéliser dans la mesure où les tarifs et la facturation sont libres ».

En l'absence de données et dans ce cadre de fixation autonome des prix par les structures, cette mission s'était appuyée sur la description de trois situations distinctes :

- la tarification directe aux parents ;
- la réservation par un employeur éligible au CIF ;
- la réservation par un employeur non-éligible au CIF.

Dans chacun de ces cas, il doit être procédé à des hypothèses supplémentaires pour faire apparaître un taux de rentabilité de chaque situation.

Dans le cas de la tarification directe aux parents, il est supposé que la tarification est effectuée au plafond horaire permettant aux familles de percevoir le complément mode de garde de la PAJE, ce qui permet d'estimer le niveau des recettes. Ensuite, il est supposé que les dépenses sont équivalentes à celles observées pour les micro-crèches à la PSU.

Dans les deux cas d'une réservation par un employeur, il est considéré qu'en plus des financements précédents, la tarification à l'entreprise apporte un surplus de financement par berceau de 15 000 € (entreprise éligible au CIF) et de 9 000 € (entreprise non-éligible au CIF), ce qui permettrait aux gestionnaires de crèches d'encaisser des recettes supplémentaires sans coûts supplémentaires sur chacune de ces places vendues.

Dans ce cadre, et faisant des hypothèses sur la part relative des berceaux tarifés dans l'une ou l'autre de ces situations, la mission de 2017 estimait des taux de rentabilités (résultats/produits) de ces structures de l'ordre de 30 %.

La présente mission a fait le constat que la méthode d'estimation utilisée par la mission IGAS-IGF de 2017 avait fait l'objet de critiques de la part des acteurs économiques pour les raisons suivantes :

- ◆ le taux d'occupation des micro-crèches est un élément central de leur équilibre économique qui n'est pas pris en compte dans la méthode d'estimation de 2017 ;
- ◆ les tarifications aux familles, dans le modèle PSU-like ou à la PAJE, ne seraient pas de manière systématique au plafond décrit par la mission de 2017 ;
- ◆ l'existence des micro-crèches peut s'expliquer par les caractéristiques du territoire (densité de population élevée ou très faible) qui peuvent avoir des conséquences sur la structure des coûts, en incluant des composantes immobilières plus fortes que dans des crèches classiques.

La mission relève néanmoins que l'exploitation de cette méthode a permis d'illustrer certains cas limites où l'ensemble des leviers de financement du modèle micro-crèches PAJE seraient actionnés et a permis, compte-tenu des critiques qu'il a suscité de mieux faire connaître la réalité économique de ces établissements.

Ainsi, s'agissant du taux d'occupation, et bien qu'il n'existe pas de données statistiques qui permettent d'objectiver ces éléments, les gestionnaires de crèches rencontrés par la mission estiment que celui-ci est bien plus volatile que dans les crèches classiques. En effet, le désistement d'un jeune enfant a des conséquences de l'ordre de 10 % sur le taux d'occupation, quand il n'est que de l'ordre de 3 % voire de moins de 2 % sur des établissements disposant de plus de berceaux. Par ailleurs, compte tenu du fonctionnement de ces crèches classiques, le vivier de parents de jeunes enfants que l'EAJE peut solliciter pour rétablir son taux d'occupation au dernier moment est aussi plus important que celui des micro-crèches.

Annexe III

En second lieu, en 2019, la CNAF a réalisé des simulations des participations familiales en micro-crèches PAJE en déterminant un coût horaire moyen à partir des fichiers statistiques de la branche famille qui collectent des informations sur les factures payées par les parents. Elle est estimée à 7,67 €, après inclusion par estimation du prix des couches que les familles acquièrent à part. Ce coût horaire moyen n'est pas au maximum du barème de tarification comme en faisait l'hypothèse la mission IGF-IGAS de 2017.

La Fédération Française des Entreprises de Crèches (FFEC) avait réalisé un sondage auprès de ses adhérents en avril 2018. Celle-ci estime qu'elle fédère de l'ordre de 25 % des gestionnaires de micro-crèches PAJE. Les adhérents interrogés représentent 400 établissements en micro-crèches PAJE représentant 4 400 places. Ces établissements se répartissent en trois catégories :

- ◆ 24,31 % d'entre eux n'ont aucune place réservée par des employeurs ;
- ◆ 51,14 % des établissements ont un nombre réduit de places réservées par les employeurs de 22,18 % de leurs places
- ◆ 24,54 % de ces établissements ont un nombre très significatif de places réservées par des employeurs de 61,08 %.

En outre, à l'appui de la comptabilité de 29 membres de la FFEC, volontaires qui représenteraient 96 % du chiffre d'affaires global des membres de la FFEC, le cabinet E&Y avait estimé que les entreprises qui gèrent majoritairement des micro-crèches sont :

- ◆ plus rentables que les autres établissements (3 % de rentabilité pour les entreprises de micro-crèches contre 1 % de rentabilité pour les entreprises sans micro-crèches sur les années 2014-2016 ;
- ◆ mais cette rentabilité n'a excédé aucune année le taux de 5 % ;
- ◆ la rentabilité de ces entreprises apparaît plus volatile que celle des autres structures.

La présente mission, faute de données exploitables complémentaires, n'est pas en mesure de contre-expertiser ces éléments. Elle relève que la situation décrite par la mission IGAS-IGF de 2017 ne peut sans doute pas être généralisée à l'ensemble des micro-crèches PAJE, mais révèle que dans les cas extrêmes, un EAJE de micro-crèche à la PAJE qui actionnerait tous les leviers de financement pourrait être très rentable.

Cette situation d'hétérogénéité entre les établissements dont le modèle de financement est la PAJE est relevée par les gestionnaires de crèches rencontrés par la mission, avec d'un côté des gestionnaires qui gèrent ces établissements, à l'équilibre ou légèrement au-dessus et en visant à laisser des restes à charge aux familles peu élevés, comme d'ailleurs le documentait l'étude de cas sur les Hauts-de-Seine de 2015²⁰ et des gestionnaires, qui compte-tenu de la forte demande dans certains territoires, où les familles sont solvables et où leurs demandes peuvent être par ailleurs solvabilisées par des entreprises réservataires, sont susceptibles de viser des marges importantes et pour lesquels des cas d'abus et de marges excessives peuvent exister.

²⁰ Revue des politiques sociales et familiales, n° 120, Réguler le développement des micro-crèches en milieu urbain, 2^{ème} trimestre 2015.

5. Les gestionnaires d'entreprises de crèches du secteur marchand dégagent des taux de profitabilité proche de celle des secteurs voisins

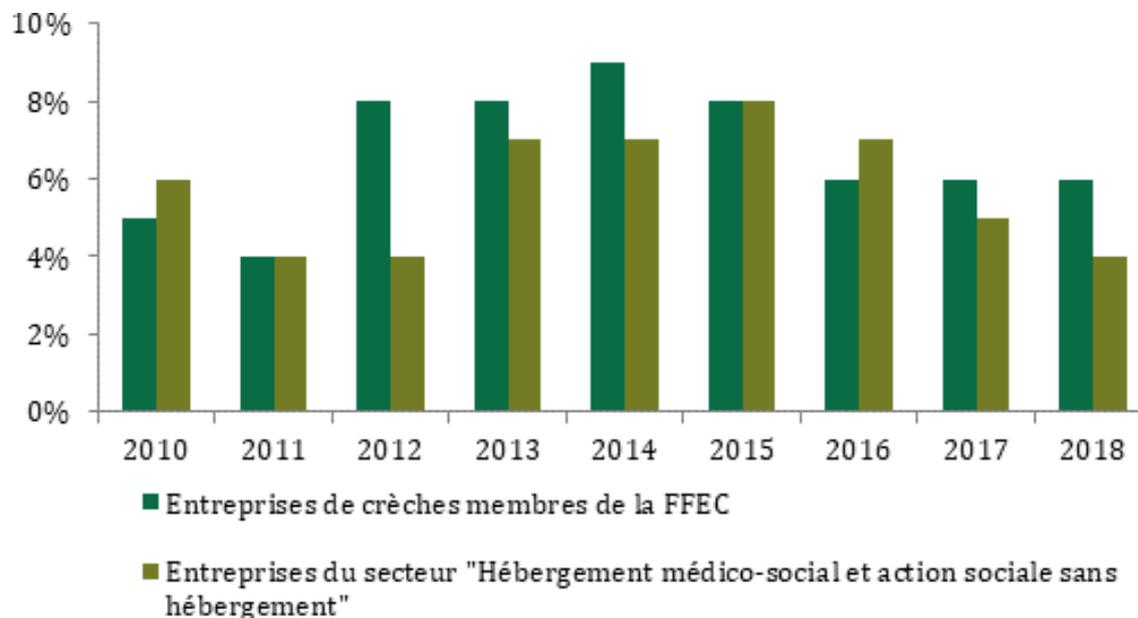
Dans l'ensemble, les entreprises de crèches du secteur marchand s'appuient sur un panachage de crèches classiques, de micro-crèches à la PSU et de micro-crèches à la PAJE, avec des proportions variables d'un gestionnaire à l'autre. Ils peuvent comprendre, en plus des revenus tirés de l'activité de gestionnaires de crèches, des revenus complémentaires tirés de l'activité d'intermédiaire sur les plateformes de réservation de places en crèches (cf. annexe IV sur les plateformes de réservation).

Compte tenu de la difficulté d'identification de ces entreprises dans les bases de données statistiques, l'analyse de leurs résultats économiques par la mission repose sur deux éléments :

- ♦ l'analyse des performances économiques des entreprises gestionnaires de crèches membres de la FFEC et identifiées par la mission dans la base FARE (cf. supra) ;
- ♦ les analyses conduites par le cabinet E&Y en 2018 pour le compte de la FFEC portant sur la rentabilité des entreprises de crèches et auxquelles la mission a eu accès²¹.

Les entreprises de crèches identifiées par la mission dégagent en 2018 une profitabilité²² (cf. Encadré 4) de l'ordre de 6 % et une marge par entreprise de l'ordre de 60 000 €. La mission constate que ce niveau de profitabilité est du même ordre de grandeur que celui observé dans des entreprises françaises comparables de 2010 à 2018, puisque en moyenne, ce taux de profitabilité était de 2010 à 2018 de 7 % pour ces entreprises et de 6 % dans les entreprises du secteur « Hébergement médico-social et action sociale sans hébergement » (cf. Graphique 21).

Graphique 21 : Taux de profitabilité des entreprises de crèches membres de la FFEC et des entreprises du secteur « Hébergement médico-social et action sociale sans hébergement » de 2010 à 2018



Source : Pôle science des données – FFEC et FARE(DGFIP).

²¹ Ernst & Young, présentation à la FFEC, Détermination et analyse de la rentabilité des membres de la FFEC, avril 2018.

²² Résultat net rapporté au chiffre d'affaires.

Annexe III

La mission relève que le taux de profitabilité des entreprises du secteur de « hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement » qui comprend un certain nombre d'activités de services intenses en main d'œuvre, comme les maisons de retraites ou les cliniques était de 10 % en 2018, soit un taux supérieur à celui observé pour les membres de la FFEC (6 %). En début de période, le taux de profitabilité était plus élevé dans ces entreprises de crèches, puis a eu tendance à se réduire, ce que certains opérateurs du secteur associent à la hausse des coûts de structure et à l'accroissement de la concurrence qui empêchent d'augmenter les prix de réservation auprès des entreprises réservataires.

Encadré 4 : Taux de marge et profitabilité

Le taux de marge est défini comme le rapport entre l'excédent brut d'exploitation (EBE) et la valeur ajoutée aux coûts des facteurs (VACF).

$$\pi = \frac{EBE}{VACF}$$

Le taux de profitabilité est défini comme le rapport entre le profit et la production d'après la définition l'Insee. Il s'obtient en rapportant le résultat net comptable (RNC) au chiffre d'affaires hors taxes (CAHT).

$$\pi = \frac{RNC}{CAHT}$$

Le travail mené par le cabinet Ernst & Young en 2018 pour le compte de la FFEC auquel la mission a eu accès vise quant à lui le même concept de profitabilité mais qu'il a appelé taux de rentabilité nette. En analysant la comptabilité de 29 membres de la FFEC représentant 96 % du chiffre d'affaires global généré par les membres de la FFEC, Ernst & Young avait relevé des taux de profitabilité²³ variant entre 0 et 2 % aux cours des exercices 2014 à 2016 avec une variabilité associée à la taille des structures et au type de structures :

- ◆ les structures entrepreneuriales les plus rentables apparaissent être celle du second quartile (3 %) alors que les plus petites le sont le moins (- 6%) ;
- ◆ les structures entrepreneuriales recourant le plus souvent aux micro-crèches, plus rentables sur les exercices 2014-2016, mais aussi celles qui subissent le plus la volatilité de la rentabilité (- 6 % en 2014).

La mission relève que l'échantillon analysé par Ernst & Young n'apparaît pas cohérent avec celui étudié par la mission.

Cela étant, dans l'ensemble, bien que les entreprises de crèches du secteur marchand apparaissent bien en mesure de dégager des marges de leurs activités et cela avec un niveau de profitabilité du même ordre de grandeur que celui qui est observé dans des entreprises du même secteur d'activité, ces excédents ne semblent pas excessifs dans l'ensemble.

La mission constate que les situations de profitabilité sont hétérogènes d'une entreprise à l'autre, comme c'est le cas dans la plupart des activités économiques avec :

- ◆ environ 25 % des entreprises de crèches qui n'atteignent pas l'équilibre économique ou n'arrivent pas à dégager de profits ;
- ◆ environ 25 % des entreprises de crèches qui atteignent l'équilibre économique et ont un taux de profitabilité inférieur à 8 % ;
- ◆ environ 25 % des entreprises de crèches dont le taux de profitabilité est compris entre 8 et 14 % ;

²³ Résultat net rapporté au total des produits d'exploitation.

Annexe III

- ◆ environ 25 % des entreprises de crèches dont le taux de rentabilité est supérieur à 14 % et en particulier quelques 5 % d'entreprises de crèches dont le taux de rentabilité apparaît supérieur à 25 %.

La mission constate que ce taux de rentabilité de 25 % s'approche de ceux estimés par la mission IGF-IGAS de 2017 dans quelques situations limites d'EAJE en micro-crèches à la PAJE. Ce sont pour ces entreprises, qui représentent de l'ordre de 5 % des entreprises du secteur, que des marges sont susceptibles d'être excessives et que des cas de sursolvabilisation des EAJE par le niveau de subventionnement apparaissent.

Tableau 4 : Dispersion du taux de rentabilité en 2018 des entreprises de crèches identifiées par la mission

Nombre d'entreprises	444
Moyenne	0,06
Ecart-type	0,19
1%	-0,64
5%	-0,23
10%	-0,08
25%	0,01
50%	0,08
75%	0,14
90%	0,19
95%	0,25
99%	0,65

Source : Pôle science des données – FFEC et FARE(DGFIP).

6. Le CIF contribue à l'équilibre économique des entreprises de crèches

6.1. Le crédit d'impôt famille contribue à la rentabilité des entreprises de crèches

En l'état des informations disponibles sur le CIF et sur les comptes des entreprises de crèches, la mission n'a pas identifié de méthode directe pour analyser les contributions du CIF à l'équilibre économique des crèches :

- ◆ il n'est pas possible de relier de manière fine chaque dépense fiscale d'une entreprise réservataire vers une entreprise gestionnaire de crèches, compte tenu de la non-informatisation des déclarations du CIF ;
- ◆ il n'est pas possible de connaître l'ensemble des dépenses du CIF relatives à des réservations de places en crèches, compte tenu du système d'informations fiscales ;
- ◆ il n'aurait de toute façon pas été possible de rapporter cette masse au chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises gestionnaires de crèches, du secteur marchand et du secteur associatif, compte tenu de la difficulté d'identification de ces entreprises dans les bases statistiques (absence de code APE spécifique).

En outre, l'effet du CIF sur les gestionnaires de crèches est indirect, car il transite par l'intermédiaire des entreprises réservataires qui sont incitées à ces dépenses pour la garde des jeunes enfants de leurs salariés via ce mécanisme. Ainsi, c'est non seulement la dépense fiscale, de l'ordre de 130 M€ par an et les déductions d'impôts qu'il s'agirait de comptabiliser comme relevant des effets du CIF, mais l'ensemble des dépenses en direction des crèches d'entreprises qu'il génère (cf. annexe sur l'effet de levier du CIF). En effet, en plus de la dépense fiscale, le CIF est à l'origine de dépenses des entreprises qui n'auraient pas été dirigées vers les crèches privées en l'absence du CIF.

Annexe III

La mission constate que dans l'ensemble, les entreprises réservataires contribuent au financement des EAJE en PSU à hauteur de 250 M€. En revanche, elle ne dispose pas des montants de contribution des entreprises au système des micro-crèches PAJE. Par des méthodes théoriques, elle avait estimé (cf. annexe sur l'effet de levier) que si l'ensemble du CIF était affecté à des réservations de places en crèches, cela devrait générer une solvabilisation de l'ordre de 262 M€.

En considérant que le secteur économique des entreprises de crèches du secteur marchand est de l'ordre de 1,1 à 1,4 Md € (cf. supra) et que celui des entreprises de crèches gérés par le secteur associatif est deux fois plus important, car il y a deux fois plus de places de crèches dans ces crèches associatives, la mission estime que cela doit conduire à estimer que le CIF est à l'origine d'un peu moins de 10 % des financements à destination des gestionnaires privés de crèches.

Certes, il faudrait nuancer ce constat en distinguant, les gestionnaires du secteur marchand pour qui cette source de financement est importante, des gestionnaires du secteur associatif, pour qui cette source de financement est nettement plus faible.

Dans tous les cas, compte tenu des équilibres sur chacun des modèles économiques, le CIF semble permettre de contribuer à l'équilibre, plutôt qu'à susciter des marges, du moins dans le cas général. Il peut sans doute néanmoins exister des situations, qu'avait illustrées la mission IGAS-IGF de 2017, où le CIF contribue à constituer pour certains gestionnaires des marges excessives, là où la demande est déjà très forte et très solvable, comme pour des micro-crèches à la PAJE dans des centres urbains.

6.2. Les entreprises du secteur marchand bénéficient d'un niveau de subventionnement supérieur par berceau, mais pas par heure de garde effectuée

Le CIF participe du subventionnement des EAJE du secteur marchand. La mission a souhaité déterminer quel était le niveau de subventionnement de ces EAJE lorsque l'on prenait en compte l'ensemble des subventions dont ils bénéficient : subventionnement de la CAF, contributions des collectivités territoriales et de l'État dont le CIF et de le rapporter au subventionnement des autres EAJE.

La mission relève que cette question a été au cœur des récentes discussions sur le CIF (mission IGAS-IGF 2017, Rapport Ernst & Young 2020 sur le CIF) autour de l'enjeu de déterminer si les EAJE du secteur marchand ne bénéficiaient pas d'un niveau de subventionnement public supérieur à celui des autres EAJE.

Pour procéder à cette analyse, la mission a été conduit à faire des hypothèses compte tenu :

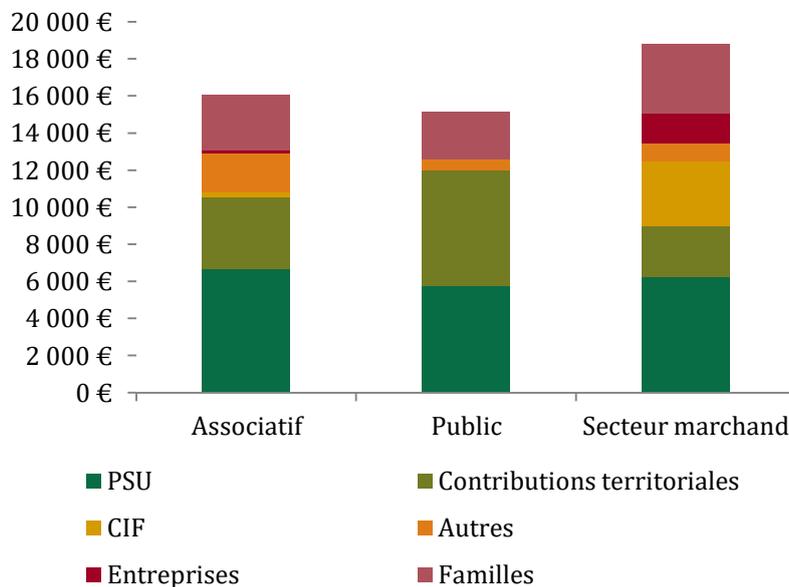
- ◆ des difficultés à identifier les flux de financements CIF dans les données financières sur les entreprises telles qu'elles se présentent pour la CAF et à séparer notamment les flux de financement des entreprises bénéficiaires du CIF des autres entreprises ;
- ◆ du fait qu'en plus du crédit d'impôt proprement dit, les entreprises réservataires bénéficient d'une déductibilité de ces dépenses.

La mission fait les deux hypothèses suivantes. En premier lieu, elle considère que l'ensemble des dépenses des entreprises sont éligibles au CIF, ce qui permettra d'obtenir un « majorant » du subventionnement par le CIF. En second lieu, elle reprend le résultat de son analyse de l'effet de levier en considérant que pour 100 € de coût du CIF pour les finances publiques (subventionnement avec à la fois la dépense fiscale et la déductibilité), l'effet de levier sur la dépense des entreprises est de 44 €.

Annexe III

Dans, ce cadre, la mission a repris les financements à destination des EAJE multi-accueil par berceau (cf. Graphique 22). Elle constate que par berceau, le niveau de subventionnement des EAJE du secteur marchand est plus fort que ceux du secteur associatif et public, avec un écart de l'ordre de 800 € entre le secteur public et le secteur marchand.

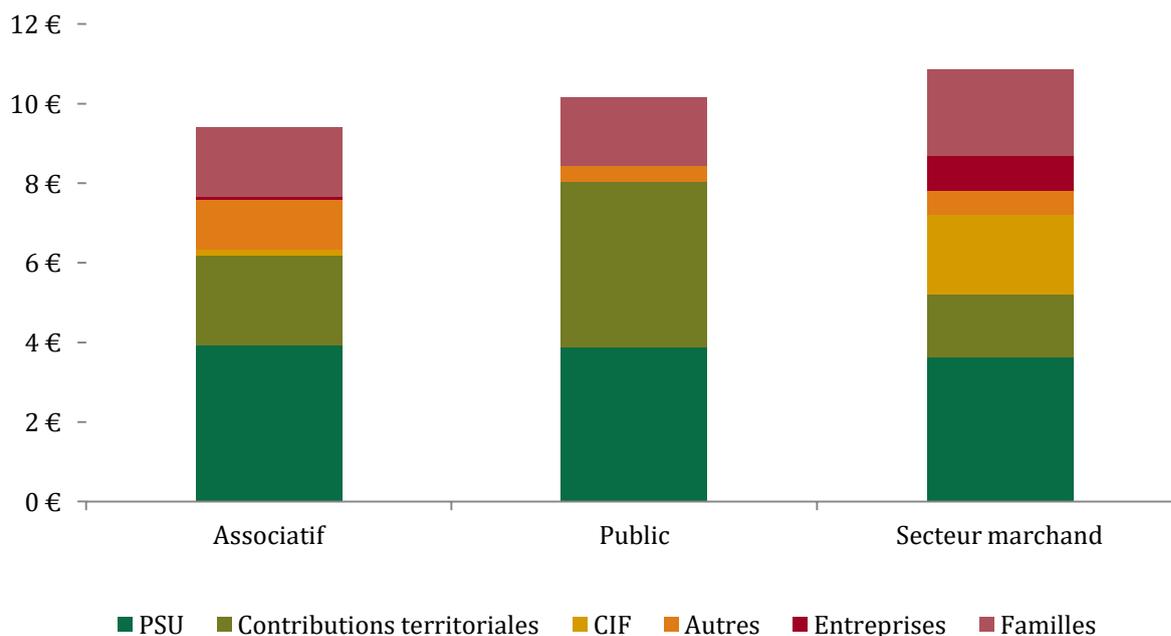
Graphique 22 : Niveau de subventionnement des EAJE multi-accueil par berceau en 2017



Source : CNAF 2017, calculs Pôle science de données.

Cela étant, le niveau de subventionnement des EAJE multi-accueil par heure de garde effectuée fait apparaître une réalité plus contrastée avec un niveau de subventionnement inférieur pour le secteur associatif mais supérieur dans le secteur public, alors que le secteur marchand occupe une place intermédiaire.

Graphique 23 : Niveau de subventionnement des EAJE multi-accueil par heure de garde effectuée en 2017



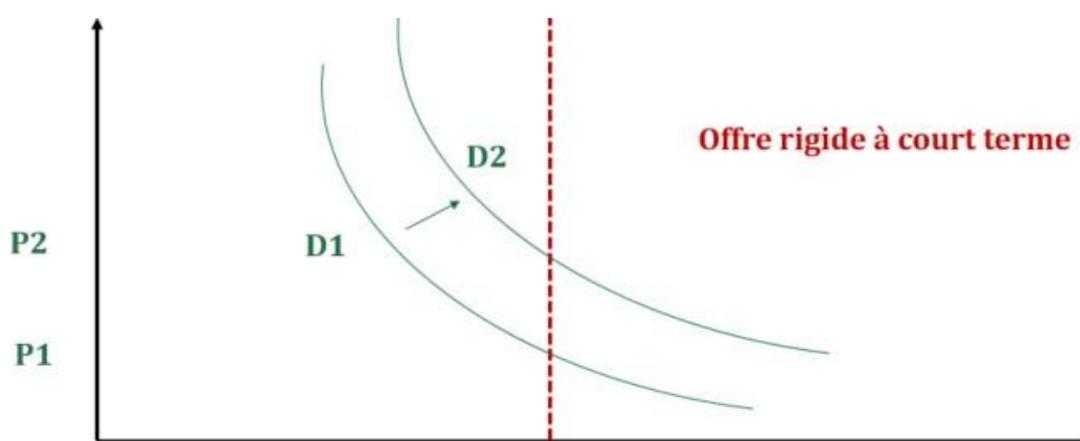
Source : CNAF 2017, calculs Pôle science des données.

6.3. Le crédit d'impôt famille, en l'état actuel de l'organisation économique du secteur des crèches privées, ne semble pas jouer un rôle inflationniste sur le prix des berceaux

En théorie, le mécanisme du crédit d'impôt famille apparaît susceptible d'induire des effets inflationnistes sur le prix des réservations de places effectuées par les entreprises réservataires.

En effet, la situation globale du marché des places de crèches en France est celle d'un surplus de demande par rapport à l'offre existante. Dans un tel cadre, le CIF pourrait contribuer à augmenter la demande pour les places de crèches, et l'offre étant à court terme rigide, à faire augmenter le prix des places réservées par les entreprises (cf. Graphique 24).

Graphique 24 : Effet théorique du crédit d'impôt famille sur le prix des réservations de places avec une offre des places en crèches rigide à court terme



Source : Mission.

Cela étant, plusieurs éléments semblent invalider le fait que le marché des places de crèches fonctionne, du moins actuellement, de la sorte :

- ◆ en moyenne le prix des places en crèches n'a pas évolué à la hausse avec le temps, restant à peu près constant²⁴, alors que certains déterminants du coût comme la masse salariale ou les coûts immobiliers évoluaient à la hausse sur la période ;
- ◆ les entreprises de crèches apparaissent en concurrence les unes vis-à-vis des autres pour capter les marchés des entreprises réservataires et notamment les plus grandes d'entre elles, le prix des réservations étant un élément déterminant de cette concurrence.

Sur ce dernier point, la mission a fait le constat que :

- ◆ les entreprises réservataires passaient par leur direction des achats pour la réservation de places et étaient susceptibles de négocier les prix des places réservées à la baisse ;
- ◆ les entreprises de crèches font parfois des efforts pour obtenir des contrats avec de grands réservataires, vendant parfois des places à de grandes entreprises en-dessous de 10 000 € la place de crèches (pour l'entreprise), soit 20 à 30 % en dessous du prix moyen ;
- ◆ certaines grandes entreprises ont pu changer de prestataires au grès des contrats passés avec les entreprises gestionnaires de crèches.

²⁴ La mission n'a pas fait un relevé exhaustif des prix de vente des réservations de places en crèches, mais fait le constat qu'au Printemps 2021, les tarifs pratiqués étaient équivalents à ceux observés par la mission IGAS-IGF de 2017, ce qu'ont confirmé tant les entreprises de crèches que les entreprises réservataires ou encore d'autres acteurs du secteur interrogés par la mission.

Annexe III

Dans ce cadre, et compte-tenu de ce qui a été observé supra sur l'équilibre des entreprises de crèches, il faut sans doute considérer qu'au niveau de prix P1, l'offre de places en crèches serait sans doute inexistante et qu'en fait, en jouant sur le niveau de la demande, l'existence du CIF contribue à faire émerger l'offre.

Toutefois, dans certaines situations, et notamment dans celles décrites par la mission IGAS-IGF de 2017 pour les micro-crèches PAJE où la demande apparaît déjà importante compte tenu des financements PAJE, le CIF est susceptible d'avoir un effet inflationniste sur les prix des réservations de places de crèches sur le modèle observé dans le graphique 24.

En d'autres termes, la question de l'effet inflationniste du CIF ne semble pas se poser dans le cas général, mais peut se poser dans les cas limites où la demande est déjà excessivement solvabilisée par d'autres dispositifs. La mission constate que c'est dans ces situations que la question d'un plafonnement du subventionnement de la réservation des places en crèches pourrait se poser.

ANNEXE IV

L'intermédiation dans la réservation de places en crèche

SOMMAIRE

1. L'INTERMÉDIATION DE RÉSERVATION DE PLACES A ÉMERGÉ EN 2010 POUR RÉPONDRE À TROIS DÉFIS : LA DEMANDE DE PROXIMITÉ, L'AMÉLIORATION DU TAUX D'OCCUPATION DES CRÈCHES ET LA SOLVABILITÉ DES ÉTABLISSEMENTS VIA LES ENTREPRISES RÉSERVATAIRES.....	1
1.1. L'intermédiation de réservations de places en crèches passe par la structuration de réseaux de crèches partenaires.....	1
1.2. Six intermédiaires pour la réservation de places en crèches structurent aujourd'hui cette activité.....	3
2. L'EXISTENCE DE CETTE ACTIVITÉ D'INTERMÉDIATION EST À L'ORIGINE DE LA CRÉATION DE VALEUR AJOUTÉE	4
2.1. La mise en œuvre de cette activité d'intermédiation engendre des coûts pour l'organisation à son origine	4
2.2. L'activité de mise en relation est rémunérée	5
2.3. Cela peut générer des tensions sur la répartition du prix de la place réservée par une entreprise par l'intermédiaire de la plateforme	6
3. LA RÉGULATION DE CES PLATEFORMES PASSE AUJOURD'HUI PAR DES EFFORTS DE TRANSPARENCE SUR LES PRIX ET LE RENFORCEMENT DES LEVIERS DE TOUS LES ACTEURS POUR NE PAS DÉPENDRE EXCLUSIVEMENT DE L'UN OU L'AUTRE	7
3.1. Un acteur de réservation de places de crèches spécifique au secteur associatif n'a pas émergé à ce stade	7
3.2. Le régulateur peut intervenir en imposant la transparence des prix et en maintenant la concurrence entre plateformes.....	8

1. L'intermédiation de réservation de places a émergé en 2010 pour répondre à trois défis : la demande de proximité, l'amélioration du taux d'occupation des crèches et la solvabilité des établissements via les entreprises réservataires

1.1. L'intermédiation de réservations de places en crèches passe par la structuration de réseaux de crèches partenaires

Plusieurs facteurs ont contribué à rendre l'intermédiation entre les gestionnaires de crèches et des entreprises réservataires utile à partir du début des années 2010 :

- ◆ l'importance croissante du ratio entre nombre de berceaux occupés chaque heure et le nombre de berceaux dans la crèche ;

La rentabilité des crèches dépend de façon importante du nombre de berceaux occupés. Or, les parents peuvent être conduits à ne pas accompagner leur enfant à la crèche pour une multitude de raisons : maladie de l'enfant, possibilité qu'il soit gardé de façon exceptionnelle par les parents ou des membres de la famille, vacances...

Dans le même temps, de nombreux parents n'ont pas été retenus pour avoir une place en crèche pour leurs enfants et peuvent être intéressés par un accueil limité dans le temps qui peut leur permettre de dégager du temps pour faire une formation, rechercher un emploi, partir en vacances ou avoir une solution de garde pendant que leur assistante maternelle est indisponible.

L'optimisation du nombre de berceaux occupés permet ainsi d'améliorer de façon importante la rentabilité des crèches et de répondre au mieux à la demande sur un marché en forte tension.

- ◆ les entreprises réservataires recherchent de moins en moins des crèches à proximité de leurs implantations et de plus en plus des crèches à proximité du domicile de leurs salariés. C'est ainsi qu'une entreprise ne peut plus contracter avec une seule entreprise de crèche mais avec plusieurs pour répondre à tous les salariés concernés qui n'habitent pas nécessairement dans la même zone. Ce phénomène est amplifié par le développement du « célibat géographique » ;

Étendre les territoires, à proximité des domiciles des salariés, où des places en crèches peuvent être proposées est un enjeu commercial important pour les gestionnaires de crèches pour s'assurer des contrats avec des entreprises réservataires dont les salariés sont disséminés sur le territoire.

- ◆ certains gestionnaires, notamment de type associatif, cherchent à diversifier leurs modalités de financement, et bénéficient de financements via des entreprises réservataires, pour solvabiliser leur établissement, mais n'ont pas les moyens ou les compétences pour développer des structures commerciales *ad hoc*.

L'intermédiation, car elle permet tout à la fois le démarchage de clients susceptibles d'optimiser les occupations de place en crèches, d'élargir les territoires de disponibilités de places en crèche grâce à la structuration de réseaux de crèches et enfin de disposer de ressources commerciales professionnelles, permet de répondre à ces défis émergents au début des années 2010. C'est dans ce contexte que la première plateforme de réservation de places en crèche, *Ma place en crèche*, a été créée en 2010 par M. Tanguy Desandre. Il s'agit d'une solution d'intermédiation entre :

- ◆ les entreprises qui souhaitent mettre en œuvre des projets de placements d'enfants de leurs salariés en crèches ;
- ◆ un réseau de 3 000 crèches.

Annexe IV

L'entreprise n'est en revanche pas un gestionnaire de crèches et son modèle économique repose ainsi exclusivement sur l'intermédiation. Elle est à la fois une plateforme numérique (cf. encadré 1) et une entreprise plus classique de service à son réseau de crèches partenaires.

En effet, en plus de l'intermédiation entre les entreprises et le réseau de 3 000 crèches offrant des capacités d'accueil pour des réservations d'entreprises, *Maplaceencrèche* propose également un service d'accompagnement que ce soit auprès des entreprises ou des crèches partenaires.

En ce qui concerne les entreprises ces services sont de deux ordres :

- ◆ l'accompagnement du projet de l'entreprise en amont ;
- ◆ la fourniture d'un service de plateforme en ligne sécurisée pour les équipes des ressources humaines de l'entreprise : outil « *FamilyHub* »
 - état d'avancement des recherches et attribution de places réservées par l'entreprise ;
 - vue globale sur les berceaux réservés par l'entreprise et leur occupation.

Maplaceencrèche revendique l'accompagnement de 500 clients en 2021, soit de l'ordre de 5 % de l'ensemble des entreprises bénéficiaires du CIF et d'environ 1 000 berceaux réservés par son intermédiaire.

Maplaceencrèche propose également des services à son réseau de crèches, notamment à travers des outils d'optimisation de l'occupation horaire des places de crèches qui s'apparentent à des outils d'aide à la décision ou encore avec des outils de communication collectifs (événements, internet) à destination d'entreprises réservataires potentiels.

Encadré 1 : Plateforme numérique

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique définit une plateforme comme « toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public reposant sur :

1° le classement ou le référencement ; au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers ;

2° ou la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service ».

Les plateformes jouent un rôle d'intermédiaire entre des offreurs et des demandeurs d'un bien ou d'un service et sont ainsi au cœur de mécanismes multifaces de coordination algorithmique. Leur valeur réside dans la capacité à mettre en lien des utilisateurs et donc à rendre effective des transactions qui auparavant n'étaient pas effectuées faute de liens entre les utilisateurs de la plateforme. La plateforme contribue à faire advenir une partie du marché. Elles sont ainsi à mi-chemin entre une entreprise qui se rémunère auprès de clients pour qui l'accès à la plateforme est un déterminant de leur activité économique et un marché.

La valeur d'une plateforme dépend de son bassin d'utilisateurs :

- l'utilité pour un offreur de biens ou services dépend du nombre de consommateurs de ce bien ou service qu'elle pourra toucher à travers la plateforme (et de leur solvabilité) ;
- l'utilité pour un consommateur dépend de la quantité et de la qualité d'offre rendue disponible sur la plateforme.

Compte tenu de ces effets de réseau, une plateforme pour offrir un service utile et être attractive doit atteindre une taille critique. Plus elle accroît sa taille, plus elle est attractive, ce qui peut conduire dans de nombreuses configurations, à ce qu'une plateforme s'impose ou soit en position de quasi-monopole pour certaines transactions (Google pour la publicité en ligne, Facebook pour les réseaux sociaux, Amazon pour le commerce en ligne, etc ...) ce qui confère un pouvoir de marché à ces entreprises et suscitent des enjeux de réglementation par les pouvoirs publics afin de protéger tant les consommateurs que les entreprises qui recourent à ces plateformes.

1.2. Six intermédiaires pour la réservation de places en crèches structurent aujourd'hui cette activité

Les gestionnaires de crèches rencontrés par la mission font état d'une structuration de la réservation des places en crèches autour de six plateformes, dont cinq d'entre elles sont adossées aux cinq plus grands acteurs du marché des crèches privées :

- ◆ **Maplaceencrèche** qui est le seul « *pure broker* »¹ de cet ensemble de plateformes ;
- ◆ **1001 crèches** – la plateforme de réservation attachée à l'entreprise de gestionnaires de crèches Babilou et qui fédère de l'ordre de 1 200 structures ;
- ◆ **Liveli**, nouvelle marque de « Crèche attitude », filiale depuis début 2013 du groupe Sodexo qui fédère de l'ordre de 900 crèches indépendantes ;
- ◆ **Crèches pour tous**, réseau créé en mai 2011 à l'initiative du groupe People & Baby et qui revendique 2 630 structures partenaires ;
- ◆ **La Maison Bleue & Co**, réseau structuré par le groupe de gestionnaire de crèches La Maison Bleue à partir de 2014 et qui revendique un réseau de 1 500 crèches partenaires ;
- ◆ **Réseau Les Petits Chaperons Rouges** by Grandir qui est la plateforme de réservation adossée au gestionnaire de crèches Les Petits Chaperons Rouges et qui revendique 1 800 crèches partenaires (y compris à l'international).

Seule *Maplaceencrèche* est une entreprise exclusivement positionnée dans l'intermédiation tandis que pour les cinq autres acteurs majeurs, il s'agit de gestionnaires de crèches qui ont élargi leur activité à l'intermédiation.

Dans l'ensemble 1001 crèches, de Babilou, serait l'intermédiaire le plus important avec une intermédiation dont le volume serait plus de deux fois supérieur à celui réalisé par *Maplaceencrèches*, puis viendraient les réseaux de Les Petits Chaperons Rouges et tous les autres réseaux auraient une volumétrie moins importante.

La structuration d'un réseau de crèches par ces gestionnaires passe par des services d'ordre commercial (communication en ligne, évènementiel) et d'outillage pédagogique à destination du réseau.

Certaines de ces plateformes ont également un développement d'une base d'utilisateurs à travers les familles directement, comme 1001 crèches de Babilou ou la Maison Bleue. En ligne, dans le cadre de sa recherche d'une place en crèches, la famille renseigne ces plateformes sur ses besoins (nombre de places et à quel moment, localisation voire nombre d'heures souhaitées) et sur les employeurs des membres de la famille, ce qui peut permettre à ces plateformes d'effectuer une démarche commerciale auprès de ces employeurs. Ainsi, l'activité de la plateforme, peut alimenter la base de « leads » du département commercial du gestionnaire de crèches.

Une même entreprise de crèche peut adhérer à plusieurs réseaux et plateformes de réservation de places en ligne, de même qu'une entreprise réservataire est susceptible de passer simultanément par plusieurs plateformes de réservation en ligne.

À la connaissance de la mission, il n'existe pas d'indicateur de la volumétrie des réservations de places en crèches par des entreprises qui s'effectuent en ligne. Dans l'ensemble, la taille totale du marché serait de l'ordre de 5 000 places réservées via l'intermédiation. La tendance était, avant la crise sanitaire de 2020 et 2021, orientée à la hausse avec l'arrivée d'un nombre croissant d'acteurs.

¹ Les autres plateformes, à la différence de *Maplaceencrèche* sont à l'origine des gestionnaires de crèches qui ont diversifié leurs activités.

Annexe IV

La société *maplaceencrèche*, dont les revenus sont essentiellement tirés de cette activité d'intermédiation, aurait un chiffre d'affaires de l'ordre de 10 à 15 M€ pour 1 000 places et 500 entreprises réservataires concernées. Compte tenu, de la structuration du marché et de sa taille estimée à de l'ordre de 5 000 places, ceci pourrait conduire à estimer que le chiffre d'affaires total de cette activité est de l'ordre de 50 à 75 M€.

Néanmoins, les acteurs de la gestion de crèches signalent que

- ◆ l'activité de réservation de places dans leur réseau est marginale au regard des places réservées via le réseau commercial traditionnel et que cela sert plus d'appoint, notamment pour répondre au besoin des familles là où ils ne gèrent pas de crèches en propre ;
- ◆ les gestionnaires de crèches utilisateurs de ces réseaux visent le plus souvent à limiter au maximum les places réservées par ce biais pour éviter de se trouver dans une relation de dépendance économique vis-à-vis de ces plateformes. En effet, on a signalé à la mission des propositions de prix parfois très faibles pour l'entreprise de crèche alors même que le prix facturé est élevé, ce qui laisse penser que les marges sont élevées. Toutefois, les entreprises de crèche doivent les accepter pour optimiser leur taux d'occupation.

En outre, compte tenu de la concurrence entre les différents intermédiaires, les marges semblent, à ce stade, relativement limitées.

2. L'existence de cette activité d'intermédiation est à l'origine de la création de valeur ajoutée

2.1. La mise en œuvre de cette activité d'intermédiation engendre des coûts pour l'organisation à son origine

La mise en œuvre des structures d'intermédiation suscitent des coûts de développement et d'entretien:

- ◆ développement informatique, notamment s'agissant de plateformes numériques d'intermédiation ;
- ◆ démarchage des premiers membres du réseau de crèches jusqu'à atteindre un seuil critique ;
- ◆ services offerts aux utilisateurs : (i) suivi des réservations horaires des places en crèche par les familles, (ii) les entreprises accompagnement pédagogique, (iii) labellisation et certification et (iv) communication ;
- ◆ des démarches proprement commerciales afin d'identifier à travers la plateforme commerciale des clients potentiels (ou prospects) manifestant un intérêt commercial pour l'offre et transformer ces clients potentiels en clients « réels » par le déploiement d'outils plus classiques : démarchage téléphonique, courriers, rencontres, présentation, propositions commerciales.

La prospection commerciale pèse sur les coûts de structure des gestionnaires de crèches et ceux-ci ne détaillent pas nécessairement ce qui ressort des coûts associés à la plateforme de la prospection commerciale plus classique.

Plus l'activité commerciale est importante en volume, plus le coût relatif du développement et de l'entretien de la plateforme sont réduits, amplifiant les effets de réseaux déjà observés par la mission qui conduisent à ce que seules des plateformes ayant une taille critique se maintiennent et puissent éventuellement accaparer l'ensemble du marché. La mission relève qu'aucun élément majeur dans la structuration de l'offre d'intermédiation numérique entre offres et demandes de places en crèches ne la distingue d'autres types d'intermédiations en ligne.

Par ailleurs, le développement de ces activités d'intermédiation permet aux entreprises leader du secteur d'améliorer leur connaissance du secteur, de repérer les idées porteuses et le cas échéant de les reprendre dans leurs propres crèches. Ces phénomènes expliquent la volonté des petites entreprises de crèches privées de réduire le plus possible le recours à ces plateformes.

La mission observe que ces coûts associés à l'activité d'intermédiaire ne sont pas différents en nature de ceux associés aux dépenses de structure et de commercialisation des gestionnaires de crèches. Les gestionnaires de crèches ont la possibilité de financer le fonctionnement des établissements à travers les contributions d'entreprises réservataires elles-mêmes bénéficiaires du crédit d'impôt famille (CIF), l'ensemble des dépenses associées à la réservation de places en crèches étant éligible au titre de l'article 244 quater F du code général des impôts. À la connaissance de la mission, il n'existe aucune raison d'écarter l'éligibilité au CIF de ces mêmes dépenses de réservation s'agissant de dépenses de réservation qui auraient eu lieu par l'intermédiaire d'une plateforme d'intermédiation.

2.2. L'activité de mise en relation est rémunérée

Le service offert par les intermédiaires est payant. Les modalités de rémunération des intermédiaires varient de l'une à l'autre mais deux traits saillants apparaissent en général :

- ◆ sont gratuits l'accompagnement des familles et des entreprises ainsi que l'adhésion de gestionnaires de crèches au réseau, même si des conditions, comme le respect d'une chartre pédagogique peuvent être exigées et contrôlées par la plateforme ;
- ◆ est rémunéré l'apport d'affaires, c'est-à-dire la transformation de prospects commerciaux en clients, que génère l'intermédiaire pour son réseau.

Cette rémunération peut intervenir elle-même avec deux modalités sur les mêmes plateformes, sauf pour la plateforme *maplaceencreche* qui est un *pure broker* et ne peut se rémunérer comme dans le cas de figure n° 2 présenté ci-dessous :

- ◆ cas de figure n° 1 : lorsqu'une entreprise réservataire en vient à réserver une place via un démarchage commercial par la plateforme, une partie du prix de la réservation revient à la plateforme ;
- ◆ cas de figure n° 2 : lorsque le gestionnaire de crèches qui supporte la plateforme est titulaire d'un contrat avec une entreprise réservataire mais qu'il a besoin de son réseau partenaire pour honorer des demandes sur des zones qu'il ne peut couvrir par son offre propre, il peut proposer le partage du prix de la réservation.

L'activité d'intermédiation permet de valoriser des places en crèches, non occupées, dont le coût marginal est inférieur au coût moyen de « production » de l'ensemble des places.

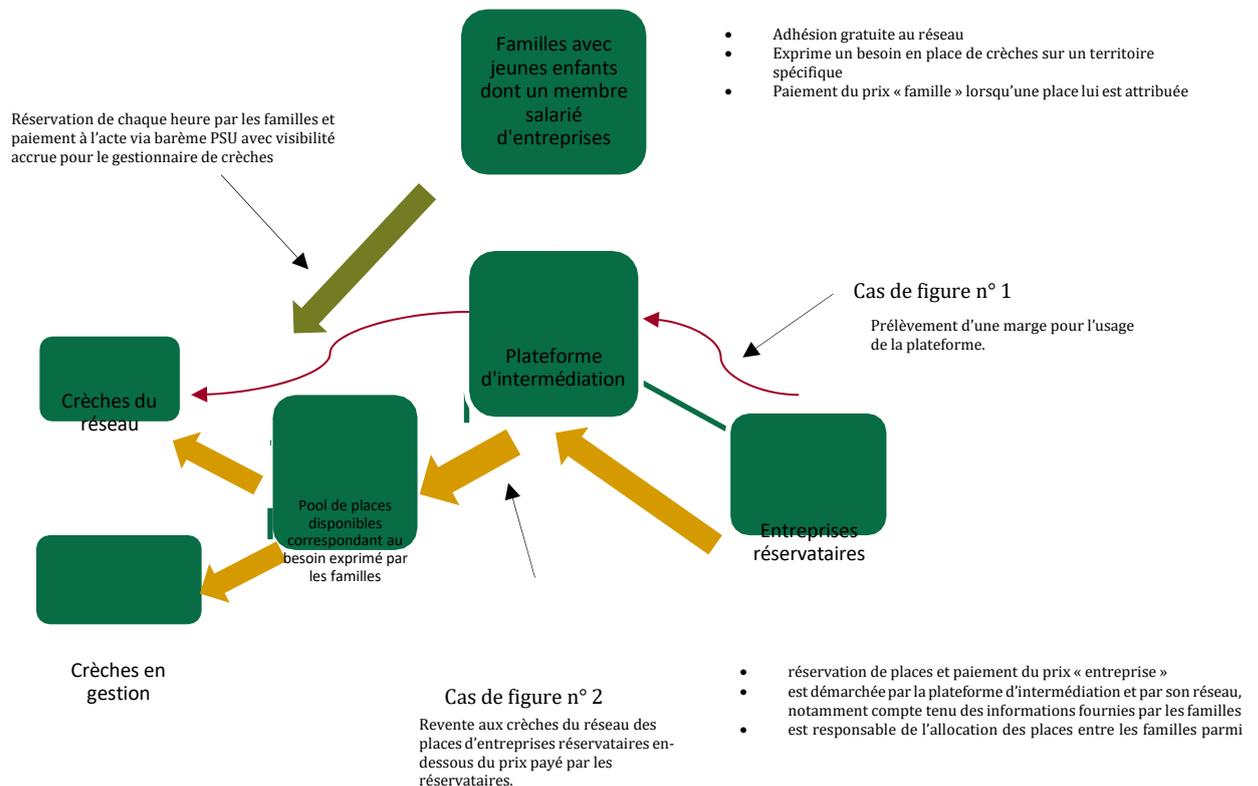
En effet, comme l'illustre les annexes I et III ou encore le baromètre économique de la petite enfance d'Ernst & Young², parmi les coûts associés à l'accueil du jeune enfant :

² Ernst & Young, Baromètre de la Petite Enfance, Réalités, enjeux et perspectives économiques de la petite enfance en France, Novembre 2019.

Annexe IV

- ♦ certains ont un caractère de fixité comme le coût de la main d'œuvre d'encadrement de la structure ou encore le loyer ou l'amortissement des équipements – leur coût moyen décroît ainsi avec le taux d'occupation budgétaire ;
- ♦ certains comme le coût de la main d'œuvre varient avec le nombre d'enfants, mais imparfaitement, si bien qu'un taux d'occupation budgétaire adéquat peut en faire diminuer le coût moyen par heure de garde.

Figure 1 : Schéma de fonctionnement et de rémunération des plateformes



Source : Mission.

En présence de tels coûts fixes, un gestionnaire de crèches peut être amené à accepter d'accueillir tout enfant supplémentaire dès lors que la somme des flux financiers que cette occupation de place va générer (tarification PSU à l'acte payée par la CAF, barème PSU appliquée à la famille et part du prix payé par l'entreprise réservataire) dépasse le coût marginal d'ouverture de cette place. La différence entre ce coût marginal et le prix payé par l'entreprise réservataire peut atteindre plusieurs milliers d'euros par place.

Compte tenu du fait que ne peuvent être partagées ni la tarification PSU à l'acte payée par la CAF, ni le barème PSU appliquée à la famille, seul le prix de la réservation de la place par l'entreprise pourra être partagé entre (i) le gestionnaire de crèches qui rend le service effectif d'accueil de l'enfant et (ii) la plateforme numérique.

2.3. Cela peut générer des tensions sur la répartition du prix de la place réservée par une entreprise par l'intermédiaire de la plateforme

La mission a fait le constat que dans certaines situations, des tensions avaient été observées entre les entreprises de crèches associées à un réseau dans le cadre d'une plateforme d'intermédiation et le gestionnaire de la plateforme.

À titre d'illustration, certains gestionnaires de crèches ont indiqué à la mission le manque de transparence dans les prix de vente des réservations de place par les intermédiaires et estiment sur la base de quelques cas, où par inadvertance des clients ont contribué à révéler les prix, la plateforme d'intermédiation pouvait vendre des réservations de places en crèches à des entreprises pour 18 000 € et les revendre à des gestionnaires de crèches à des prix proches de leurs coûts marginaux, en province, autour de 9 000 €, conservant une marge d'intermédiation de l'ordre de 50 % du prix de vente. Il est possible qu'il ne s'agisse que d'un cas extrême ne reflétant pas la réalité d'une transaction moyenne.

En outre, des retards de paiement vers les gestionnaires de crèches ont pu être observés pour certaines transactions financières transitant entièrement via les plateformes : les entreprises gestionnaires de plateforme étant récipiendaires des flux financiers les premiers et laissant les gestionnaires de crèches créditrices de long mois, à l'image des relations commerciales qui peuvent être dénoncées sur des plateformes comme Amazon pour le cas du commerce en ligne.

La mission relève que si ces cas ont été présentés à la mission, documents à l'appui, il est toutefois (i) difficile d'en faire la volumétrie et (ii) cela reste marginal au regard de l'importance toute relative des intermédiaires sur l'accueil des jeunes enfants et des usages de ces plateformes, réticents, d'un certain nombre de gestionnaires de crèches.

En effet, les gestionnaires de crèches interrogés, même lorsqu'ils sont membres d'un ou de plusieurs réseaux de crèches fonctionnant avec une plateforme ne privilégient pas ces solutions qui sont de leur point de vue :

- ◆ moins rémunératrices car ils doivent partager les prix de la réservation de places ;
- ◆ associées à une activité plus volatile ;
- ◆ porteuses d'un risque de révéler des opportunités de marché au propriétaire de la plateforme qui peut être un gestionnaire de crèches susceptibles d'investir sur un territoire et y capter la demande.

3. La régulation de ces plateformes passe aujourd'hui par des efforts de transparence sur les prix et le renforcement des leviers de tous les acteurs pour ne pas dépendre exclusivement de l'un ou l'autre

3.1. Un acteur de réservation de places de crèches spécifique au secteur associatif n'a pas émergé à ce stade

Plusieurs acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS), comme la Mutualité Française ou le groupe Léo Lagrange s'appuient sur des réseaux de crèches couvrant de larges pans du territoire national :

- ◆ 240 EAJE pour le groupe Mutualité Française, couvrant l'Ouest de la France, mais très peu en Ile-de-France ;
- ◆ 94 EAJE pour Léo Lagrange, couvrant en le territoire de l'Est de la France : Alsace, Rhône-Alpes-Auvergne, région parisienne et Sud-Est.

À l'heure actuelle, aucun de ces groupes n'a (i) cherché à fédérer un réseau plus large pour trouver des solutions à des familles/entreprises qui pourraient avoir des besoins sur des territoires non couverts par un établissement directement lié au groupe et (ii) appuyé un tel réseau sur une plateforme de réservation.

En revanche, des EAJE gérés par des partenaires associatifs comptent parmi les partenaires des autres plateformes. Ainsi la mission a constaté lors de son déplacement dans le département du Var, que le réseau local de crèches piloté par *People&Baby, Crèches Pour Tous*, s'appuient sur des crèches associatives comme des crèches gérées par des gestionnaires du secteur marchand.

Annexe IV

Certains acteurs de l'ESS chercheraient à mettre sur pied un réseau de crèches qui ne regrouperaient que des crèches de l'ESS. Un tel réseau pourrait :

- ◆ s'appuyer sur une plateforme de réservation en ligne ;
- ◆ permettre aux acteurs du secteur de l'ESS de récupérer une partie de la valeur ajoutée tirée de l'intermédiation entre demandeurs et offreurs de places en crèches, notamment quand celle-ci implique des réservations de places par des entreprises ;
- ◆ de permettre aux gestionnaires de participer à la gouvernance de la plateforme en ayant une place à part entière dans le sociétariat de celle-ci.

Cela étant, ces projets de structuration n'ont jusqu'à présent pas abouti et auraient même eu tendance à être freinés par la situation sanitaire et les épisodes de confinement des années 2020 et 2021. Le projet a été néanmoins relancé avec deux expérimentations locales dans l'Est de l'aire urbaine francilienne et en Bretagne.

3.2. Le régulateur peut intervenir en imposant la transparence des prix et en maintenant la concurrence entre plateformes

À la connaissance de la mission, il n'existe aucune information sur les prix des réservations de places en crèches :

- ◆ il n'existe aucune structure publique qui collecte et diffuse
 - une information sur les prix des places réservées par les entreprises auprès des entreprises de crèches
 - et donc a fortiori sur la répartition de la valeur ajoutée entre les acteurs du secteur privé des gestionnaires de crèches, à la différence par exemple de ce qui est observé sur des secteurs comme les produits alimentaires (cf. encadré 2) ;
- ◆ il n'existe aucune information apportée par un observatoire supportée par les acteurs du secteur lui-même ou les associations de consommateurs, comme cela peut-être le cas sur les prix de l'énergie par exemple (cf. encadré 3) ou comme c'est le cas, dans ce secteur pour les pratiques salariales des différents EAJE (cf. encadré 4).

Encadré 2 : L'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires

L'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires est une commission administrative à caractère consultatif créée par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP). Ses missions sont définies à l'article 682-1 du code rural et de la pêche maritime :

- « éclairer les acteurs économiques et les pouvoirs publics sur la formation des prix et des marges au cours des transactions au sein de la chaîne de commercialisation des produits alimentaires, qu'il s'agisse de produits de l'agriculture, de la pêche ou de l'aquaculture » ;
- il « étudie les coûts de production au stade de la production agricole, les coûts de transformation et les coûts de distribution dans l'ensemble de la chaîne de commercialisation des produits agricoles » ;
- il « examine, à l'échelle de chaque filière [...] la répartition de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne de commercialisation des produits agricoles qui en résulte ».

Il reprend les missions qui étaient assurées informellement par FranceAgriMer depuis 2008.

L'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires fournit des études sur la base d'une programmation validée par un comité de pilotage réunissant les représentants des différentes familles de professionnelles des filières et des consommateurs. Ces travaux sont ensuite réalisés principalement par FranceAgriMer à partir de données produites par l'établissement ou les services de statistique (INSEE ou service de statistique et de prospective du ministère de l'agriculture) ou encore avec le concours des organisations professionnelles.

Encadré 3 : Les comparateurs des prix de l'énergie à destination des consommateurs

Un grand nombre de sites d'informations accessibles en ligne sont susceptibles de fournir aux consommateurs des informations sur les prix de l'énergie et permettent de comparer les offres d'un fournisseur à l'autre, qu'il s'agisse des prix des carburants, du fioul domestique, du gaz ou de l'électricité. En particulier, dans le cas des prix des carburants, la mission relève que des applications mobiles comme Google Maps ou Waze, fournissent une information fiable et en temps réel aux consommateurs/automobilistes, au fur et à mesure de leur parcours.

Dans le cas des tarifs de l'électricité, où les relations consommateurs/fournisseurs sont plus stables que pour les carburants compte tenu des modalités usuelles de contractualisation de la fourniture d'électricité, la mission constate que de nombreux acteurs privés contribuent à rendre accessible une information fiable et exhaustive aux consommateurs, notamment à travers des comparateurs des prix de l'électricité :

- l'union française des consommateurs (UFC)- Que Choisir, dispose ainsi d'un site internet comparant les prix des différents fournisseurs d'électricité, de gaz et de gaz et d'électricité ;
- une offre de comparateurs existe, en dehors même de cette offre « classique » de l'association UFC-Que Choisir avec par exemple « Fournisseur-Energie » ou « Les Petits Furets », etc...

Dans ces cas (carburants comme électricité), l'existence d'un nombre massif de clients, susceptibles de naviguer en ligne sur les sites internet de ces différents consommateurs et susceptibles de modifier leur fournisseur d'énergie génèrent un marché secondaire important pour la publicité en ligne : l'information est mise gratuitement à la disposition des consommateurs en contrepartie du fait que ceux-ci, en naviguant sur ces sites, signalent qu'ils sont susceptibles de modifier leur fournisseur d'énergie.

Encadré 4 : Les informations sur les salaires dans le secteur de la petite enfance

Crècheemploi est une association de mise en relation entre offreurs et demandeurs d'emploi dans le secteur de la petite enfance. Celle-ci fournit des informations sur les rémunérations dans le secteur de la petite enfance pour différents :

- postes et qualifications : directeur, éducateur, auxiliaire de puériculture, accompagnant éducatif petite enfance ;
- types de gestionnaires : public, associatif et du secteur marchand.

Ces informations sont collectées sur la base de sondage auprès des professionnels du secteur et font figure de référence, même s'il n'est pas à la portée des acteurs concernés, ni d'ailleurs de la puissance publique compte-tenu du système d'informations statistiques qui ne dispose pas d'un code APE spécifique pour la petite enfance et par type de gestionnaire, d'en vérifier la fiabilité.

Ces données sont notamment publiées et communiquées aux acteurs intéressés via une édition annuelle dite de l'observatoire des salaires dans la petite enfance.

Dans ce contexte, l'information sur les prix des réservations de places en crèches par les entreprises n'est pas transparente, ce qui peut expliquer :

- ♦ les différences de prix pratiqués d'une entreprise réservataire à l'autre, telles qu'observées, même à travers les investigations de « surface », pratiquées par la mission, certaines entreprises jouissant de berceaux réservés à moins de 8 000 € par an et par berceau, tandis que cela peut être le double pour d'autres entreprises réservataires, et dans des conditions peu différentes, hors du prix ;
- ♦ la répartition parfois défavorable aux gestionnaires de crèches entre les prix de réservation payés par les entreprises et la part dans ces prix de réservation revenant à la rémunération de la crèche par rapport à la marge prélevée par la plateforme.

Ce manque d'informations sur les prix et sur la répartition de la marge reste à relativiser. En effet, la part des réservations de place en crèches qui transitent actuellement par le système des plateformes en ligne reste à ce stade modeste. Néanmoins, la mission relève que ces plateformes, compte tenu des tendances du secteur pourraient être amenées à jouer un rôle croissant.

ANNEXE V

Les effets de leviers du crédit d'impôt famille

SOMMAIRE

1. L'EFFET DE LEVIER DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EST UN CONCEPT DÉVELOPPÉ PAR LES ÉCONOMISTES ET MESURÉ À L'APPUI DES MÉTHODES ÉCONOMÉTRIQUES CONTEMPORAINES.....	1
1.1. Définition.....	1
1.2. La question de l'effet de levier permet d'appréhender certains des effets du dispositif sur les finances publiques.....	2
1.3. Méthodes de calcul.....	2
1.4. Déterminer l'effet de levier d'un dispositif ne constitue qu'une étape parmi d'autres de l'évaluation de ses effets.....	4
2. L'EFFET DE LEVIER DU CIF PEUT ÊTRE ESTIMÉ À 0,44 CENTIMES DE DÉPENSES DES ENTREPRISES POUR CHAQUE EURO INVESTI PAR L'ÉTAT À TRAVERS LE CRÉDIT D'IMPÔT.....	4
2.1. La méthode d'estimation pour l'effet de levier peut être réduite à une approche simple compte tenu des caractéristiques de la dépense des entreprises en matière de garde des jeunes enfants de leurs salariés.....	4
2.1.1. <i>Dans le cas du CIF, la mission estime de manière simplifiée les effets du dispositif.....</i>	<i>4</i>
2.1.2. <i>Plusieurs hypothèses supplémentaires sont nécessaires pour déterminer les dépenses additionnelles des entreprises par rapport à la dépense publique.....</i>	<i>5</i>
2.2. Un effet de levier de l'ordre de 1,44 qui correspond à une dépense additionnelle de 80 M€ pour les entreprises en faveur de la garde des jeunes enfants de leurs salariés pour une dépense fiscale de 131 M €.....	6
2.3. L'effet de levier du CIF est difficile à interpréter, faute de références établies des effets de leviers d'autres dépenses fiscales et est à restituer dans le contexte du modèle économique des crèches privées.....	7

1. L'effet de levier de la dépense publique est un concept développé par les économistes et mesuré à l'appui des méthodes économétriques contemporaines

1.1. Définition

L'**effet de levier** (ou **effet d'entraînement**) de l'argent public est le rapport entre le volume de financements mobilisés et le montant de fonds publics injectés.

Cela revient à déterminer quel effet un euro additionnel d'argent public exerce sur les dépenses des entreprises bénéficiaires. Dans ce cadre, l'effet de levier ou d'entraînement du crédit d'impôt famille (CIF) est l'euro additionnel de dépenses des entreprises bénéficiaires pour contribuer aux frais de garde des jeunes enfants de leurs salariés qu'induit un euro de dépense publique additionnelle via la dépense fiscale.

Naturellement, il n'y a un effet d'entraînement que dans la mesure où l'on présume qu'il existe une **additionnalité** entre les dépenses des opérateurs privés et les dépenses publiques. S'il n'y avait pas additionnalité, il y aurait alors un **effet d'aubaine** pour les bénéficiaires de la dépense publique, l'euro d'argent public investi se substituant à des dépenses privées. On parle aussi d'**effet d'éviction** de la dépense privée par la dépense publique.

Un corpus académique abondant traite de la question de l'effet de levier du crédit d'impôt recherche (CIR) et cherche à établir quel est le montant de dépenses privées de R&D supplémentaires imputables aux dépenses fiscales consenties par la puissance publique.

Encadré 1 : L'effet de levier du CIR

Le crédit d'impôt recherche (CIR) a été établi en France en 1983, avec pour but principal d'inciter les entreprises à accroître leurs dépenses de recherche et développement (R&D), en réduisant le coût de leurs activités dans ce domaine :

- De 1983 à 2003, il était calculé en fonction de l'effort additionnel des entreprises et ne bénéficiait qu'aux entreprises qui augmentaient leurs dépenses de R&D ;
- de 2004 en 2007, il a été assis à la fois sur l'augmentation et sur le volume de dépenses R&D ;
- depuis 2008, il est assis uniquement que le volume des dépenses des entreprises en la matière avec un taux de crédit d'impôt de 30 % pour les dépenses inférieures à 100 M€ et de 5 % au-delà de ce seuil. Il existe un taux majoré (60 % lorsqu'il y a un recours à des institutions de recherche académique ou pour l'embauche de jeunes docteurs).

Le dispositif a fait l'objet d'un avis de la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) en mars 2019¹ à la suite de la réalisation de plusieurs travaux académiques dont l'un visait spécifiquement à évaluer l'impact de la réforme de 2008 et estimait l'effet de levier ou effet d'entraînement du crédit d'impôt recherche sur la dépense intérieure de R&D des entreprises (DIRDE)². Cette étude estime que pour 1 euro de dépense fiscale de CIR supplémentaire, les entreprises effectuent des dépenses supplémentaires de R&D de 1,3 à 1,5 euro à un horizon de trois ans. Ceci signifie que pour 1 € de dépense fiscale à travers le CIR, les entreprises investissent entre 0,3 et 0,5 € de dépenses additionnelles à celles de la puissance publique à travers la dépense fiscale.

¹ Avis de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation, « L'impact du crédit d'impôt recherche », mars 2019.

² Antoine Bozio, Sophie Cottet et Loriane Py, « Évaluation d'impact de la réforme 2008 du crédit impôt recherche », rapport IPP n° 22 – mars 2019.

1.2. La question de l'effet de levier permet d'appréhender certains des effets du dispositif sur les finances publiques

Comme l'observe le cabinet d'audit et de conseil Ernst & Young dans son rapport d'évaluation de septembre 2020 sur le CIF³, l'évaluation d'un instrument fiscal passe par son effet sur les finances publiques et les comptes sociaux.

Dans le cadre de son évaluation, Ernst & Young fait apparaître un « *effet du crédit d'impôt sur les finances publiques* » en reliant l'existence du secteur d'activités des crèches d'entreprises, et les 26 700 emplois qu'il soutient, au dispositif. Le raisonnement d'Ernst & Young est le suivant : par son activité le secteur génère des revenus partagés entre les travailleurs du secteur et les entreprises, qui sont soumis à des prélèvements obligatoires et qui rétroagissent ainsi sur les finances publiques. Ernst & Young estime que ces prélèvements obligatoires sont de l'ordre de 467 M€ annuels, soit dans un rapport de 1 à 4 avec les dépenses fiscales (de l'ordre de 100 M€⁴) du crédit d'impôt.

La mission estime que si l'effort de mesure de l'effet du crédit d'impôt dans ce cadre est louable, une méthodologie plus fine doit être développée :

- ◆ la dépense fiscale n'est pas l'ensemble de la dépense publique affectée au CIF, puisqu'elle néglige les effets de réduction des charges générée par les dépenses éligibles : une entreprise qui réalise des profits a des profits mais aussi des impôts diminués par les dépenses consenties en faveur de la garde des jeunes enfants de ses salariés ;
- ◆ postuler que la dépense fiscale est à l'origine de l'ensemble du modèle économique masque le fait que ce secteur dépend également d'autres sources de revenus tout aussi déterminantes : des aides publiques comme les aides aux investissements et les aides qui réduisent le reste à charge des familles (PSU, CMG...) et les paiements des familles et des entreprises (cf. annexe III) – et il est donc difficile d'imputer l'ensemble des retours économiques et financiers du secteur d'activité au seul CIF.

En conséquence, et pour approcher la question de l'interaction entre cette dépense fiscale et l'équilibre des finances publiques, la mission explore une autre méthodologie, celle de l'effet de levier généré par ce crédit d'impôt.

Cet outil méthodologique permet de déterminer si les dépenses publiques viennent bien en complément et en incitation à des dépenses privées. En revanche, celui-ci ne répond pas à la question de la rétroaction de l'existence du secteur des crèches du secteur et des effets des prélèvements obligatoires issus de ce secteur marchand sur les finances publiques.

1.3. Méthodes de calcul

Les travaux récents réalisés pour l'évaluation du CIR dans le cadre de la CNEPI faisaient apparaître trois méthodes alternatives d'estimation empirique de l'effet de levier du CIR :

- ◆ **méthode dite de la « simple différence autour de la réforme »** : l'approche en simple différence consiste à comparer la situation d'entreprises réalisant de la R&D avant 2008 et de comparer l'évolution du taux de recours au CIR et de l'intensité de l'investissement en R&D avant et après la réforme de 2008. Cette première méthode a comme défaut de ne pas prendre en compte les effets macro-économiques agissant sur la propension des entreprises à la dépense en R&D liés par exemple à la conjoncture, alors que précisément en 2008 intervient une crise économique majeure ;

³ Ernst & Young, Le crédit d'impôt Famille (CIFAM) Bilan et Perspectives, septembre 2020.

⁴ 131 M€ en 2019, 119 M€ en 2018.

Annexe V

- ◆ **méthode dite de la « double différence autour de la réforme »** en comparant les effets pour les entreprises bénéficiant du CIR versus celle qui n'en ont jamais bénéficié⁵. Il s'agit de définir deux groupes différents dont l'un est un groupe de contrôle, ne bénéficiant pas de la réforme par rapport à un autre groupe. Une telle méthode a l'avantage de prendre en compte les effets associés à la conjoncture et à ne pas les imputer de manière incorrecte à l'effet du dispositif ;
- ◆ **méthode à partir d'une estimation de la baisse du coût d'usage du capital** et une reconstitution de l'effet de levier à partir d'une élasticité de l'intensité de R&D au coût d'usage du capital.

Dans le cas de l'estimation des effets du CIR, la première méthode ne pouvait convenir, compte-tenu des effets temporels importants à prendre en compte. Une méthode plus complexe d'estimation, comme celles présentées comme la seconde et la troisième méthode étaient donc requises. Les résultats de ces deux méthodes sont par ailleurs convergents.

Encadré 2 : Identification par double différence

La méthode des doubles différences ou méthode des différences de différences est une méthode statistique utilisée pour estimer l'effet d'un dispositif, par exemple une politique publique, en comparant les effets de celui-ci sur un groupe « exposé » à ce dispositif, et un autre groupe qui n'est pas exposé, c'est-à-dire un groupe de contrôle.

L'intérêt d'une telle méthode est que dans le cadre de mesures complexes, lorsqu'on ne compare pas les effets d'un dispositif entre le groupe exposé et le groupe témoin, il est possible de confondre l'effet du dispositif avec des éléments qui s'appliquent à tous, comme les effets de la conjoncture économique ou de l'évolution de la société par exemple. Il y a ainsi deux différences à prendre en compte :

- la différence entre ce qu'on observe avant et après la mise en œuvre du dispositif (simple différence) ;
- la différence entre le groupe exposé et le groupe témoin (deuxième différence de la double différence).

Cette technique a notamment été mise en œuvre par les économistes David Card et Alan Krueger⁶ pour mettre en évidence les effets de la hausse du salaire minimum dans l'État fédéré de New Jersey au cours de l'année 1992. Une méthode par « simple différence », aurait consisté à observer comment évolue l'emploi entre le début et la fin de l'année dans le New Jersey, au moment où la réforme est mise en œuvre. Cependant, les créations d'emploi peuvent être déterminées par les effets de la conjoncture économique qui influence la demande de travail. Pour « neutraliser » cet effet et mettre en évidence le seul effet de la hausse du salaire minimum, David Card et Alan Krueger ont comparé les évolutions de la situation d'emploi avant et après la réforme au New Jersey et en Pennsylvannie, un État fédéré voisin. Cette stratégie d'identification repose sur l'hypothèse que les effets de la conjoncture sont comparables dans ces deux États : même conjoncture et même effet sur la demande de travail, ce qui est une hypothèse forte.

La méthode d'identification par double différence se retranscrit ainsi

$$\beta_{est} = (y_{11} - y_{21}) - (y_{12} - y_{22})$$

où y_{11} est la mesure pour le groupe exposé après l'introduction du dispositif

où y_{21} est la mesure pour le groupe témoin après l'introduction du dispositif

où y_{12} est la mesure pour le groupe exposé avant l'introduction du dispositif

où y_{22} est la mesure pour le groupe témoin avant l'introduction du dispositif

et où β_{est} est l'estimateur des effets de l'introduction du dispositif.

⁵ Les résultats de l'étude de Bozio sont tirés de deux variantes autour de cette méthode.

⁶ David Card et Alan Krueger, « Minimum Wages and Employment : A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania », 1994.

1.4. Déterminer l'effet de levier d'un dispositif ne constitue qu'une étape parmi d'autres de l'évaluation de ses effets

Déterminer l'effet d'entraînement sur la dépense privée ou effet de levier constitue une étape centrale dans l'évaluation des effets d'un dispositif, mais elle n'en demeure pas moins partielle. En effet, l'effet de levier mesure la capacité d'un dispositif à orienter des dépenses privées additionnelles à celles de la sphère public vers un objet, en revanche, cet indicateur n'est pas informatif sur les conséquences, par exemple qualitatives, de cet apport de flux financiers privés.

Dans le cas du CIR, les évaluations menées, notamment dans le cadre de l'avis de la CNEPI, visent premièrement à déterminer l'effet de levier du CIR, mais également dans un second temps à déterminer les effets de ces flux de capitaux sur le produit de la R&D :

- ◆ le nombre de brevets ;
- ◆ la probabilité pour une entreprise d'introduire de nouveaux produits.

En particulier, la mission relève que si des flux de financements privés abondants sont orientés vers une activité, via un effet de levier par la dépense publique, l'absence de résultats tangibles peut traduire un effet inflationniste du dispositif. Les financements supplémentaires participeraient ainsi à une sur-solvabilisation de l'activité vers laquelle ils sont orientés. Dans le cas du CIF, il semble qu'il existe un effet tangible, car le nombre de places en crèches et gérées par le secteur privé augmente d'année en année (cf. annexe III).

2. L'effet de levier du CIF peut être estimé à 0,44 centimes de dépenses des entreprises pour chaque euro investi par l'État à travers le crédit d'impôt

2.1. La méthode d'estimation pour l'effet de levier peut être réduite à une approche simple compte tenu des caractéristiques de la dépense des entreprises en matière de garde des jeunes enfants de leurs salariés

2.1.1. Dans le cas du CIF, la mission estime de manière simplifiée les effets du dispositif

Dans le cas du CIF, une méthode d'estimation simplifiée peut être mise en œuvre pour estimer les effets du dispositif. En effet, on peut considérer que l'ensemble des dépenses des entreprises sont imputables à l'existence du dispositif, alors que dans le CIR, les entreprises effectueraient des dépenses de R&D en l'absence des incitations des pouvoirs publics à travers le CIR, puisque ces dépenses sont centrales dans l'activité du groupe et dans sa stratégie d'investissement.

La principale limite à cette approximation de l'estimateur par une méthode simplifiée plutôt que par la méthode des doubles différences est que l'on ne peut pas prendre en compte les effets des modifications des dépenses, hors de l'effet propre du dispositif, qu'elles soient liées à la conjoncture économique, qui permet éventuellement à des entreprises de dépenser plus en faveur de la garde des jeunes enfants de leurs salariés (par exemple lorsque la conjoncture est favorable et qu'elles réalisent plus de profits qu'elles cherchent éventuellement à défiscaliser), ou de changements culturels par lesquels de manière autonome à l'effet d'incitation fiscale du dispositif, certaines entreprises se mettent à dépenser plus, et au-delà du plafond de dépenses éligibles, comme c'est le cas de l'entreprise l'Oréal.

2.1.2. Plusieurs hypothèses supplémentaires sont nécessaires pour déterminer les dépenses additionnelles des entreprises par rapport à la dépense publique

Dans ce contexte, il convient alors de déterminer le niveau de dépenses additionnelles des entreprises pour la garde des jeunes enfants de leurs salariés imputables au dispositif puis de le rapporter à la somme des coûts pour les finances publiques pour obtenir l'effet de levier.

$$\text{Levier} = \frac{\text{Dépenses additionnelles des entreprises}}{\text{Somme des surcoûts pour les finances publiques}}$$

Les dépenses additionnelles associées au CIF sont constituées de l'ensemble des dépenses des entreprises consenties pour la garde des jeunes enfants de leurs salariés auxquelles il convient de retirer les dépenses assumées par la puissance publique :

- ◆ le crédit d'impôt de 50 % pour les dépenses de catégorie 1 (ou de 25 % en catégorie 2) ;
- ◆ la déduction de ces charges qui peut être réalisée par l'entreprise sur l'IS/IR, à considérer que l'entreprise réalise des bénéfices et soit redevable à l'IS/IR.

Pour le reste du raisonnement, la mission retient un crédit d'impôt de 50 % en considération de deux éléments :

- ◆ les dépenses de catégorie 1 constituent les principales dépenses utilisées ;
- ◆ considérer un crédit d'impôt de 50 % permettra d'estimer un « minorant » du levier, puisque les dépenses réalisées avec un crédit d'impôt de seulement 25 % sont moins aidées que les autres.

Le Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge (HCFEA) considère dans un rapport de 2018⁷ que le coût pour la puissance publique du CIF peut être considéré selon le tableau suivant en sommant l'ensemble des dépenses consenties par l'État pour chaque euro investi par le secteur privé via le CIF.

Tableau 1 : Dépenses brutes de l'État pour 100 € de dépenses CIF éligibles

Élément du coût pour les finances publiques	Pour 100 € de dépenses éligibles
Crédit d'impôt	50 €
Déduction d'IS (28%)	28 €
Coût pour l'entreprise	22 €
Coût pour les finances publiques	78 €

Source : Reconstitution par la mission d'après le raisonnement présenté par le HCFEA dans son rapport 2018.

Cela étant, ce raisonnement, en dépenses brutes de l'État néglige que les dépenses pour la garde des jeunes enfants des salariés est susceptible d'avoir des effets économiques pour l'entreprise qui les recherche en tant que telles, qu'il s'agisse d'attirer/retenir sa main d'œuvre ou d'améliorer sa productivité.

Dans les deux cas (attirer/retenir des salariés ou améliorer leur productivité), il peut être considéré, de la part d'une entreprise rationnelle, que le fait de dépenser ou non via le CIF, est équivalent au fait de ne pas dépenser :

- ◆ soit que sa productivité s'améliore avec le CIF ;
- ◆ soit qu'elle dépense moins sur d'autres charges pour obtenir des effets économiques équivalents ;
- ◆ soit que cela soit une combinaison des deux éléments.

Il faut alors considérer que les 22 € du coût du CIF pour l'entreprise auraient été dépensés par celle-ci, d'une manière ou d'une autre, mais pas pour la garde des jeunes enfants de ses salariés (congrés payés, augmentation de salaires, autres mesures sociales etc...).

⁷ HCFEA, l'accueil des enfants de moins de trois ans, 10 avril 2018.

Tableau 2 : Dépenses de l'État pour 100 € de dépenses CIF éligibles

	Charges financées par le CIF	Charges autres que le CIF pour obtenir même effet	CIF comme vecteur d'amélioration de la productivité
Dépenses	100 €	30,6 €	100 €
Crédit d'impôt CIF	50 €	0 €	50 €
Produit attendu	0 €	0 €	30,6 €
Déductibilité de l'IS (28 %)	28 €	8,6 €	28 €
Coût pour l'entreprise	22 €	22 €	22 €
Surcoût pour les finances publiques	69,4 €	0 €	69,4 €

Source : Calculs de la mission.

Enfin, une dernière hypothèse est réalisée par la mission, les effets du plafonnement sont négligés. Cette hypothèse se justifie pour les deux raisons suivantes :

- ◆ peu d'entreprises parviennent au niveau du plafonnement ;
- ◆ dans le cas où une entreprise atteindrait le plafond, on ne peut exclure qu'une entreprise profite de son organisation de manière filialisée pour dépasser ce plafond au niveau du groupe, voire n'intègre pas ce coût supplémentaire.

2.2. Un effet de levier de l'ordre de 1,44 qui correspond à une dépense additionnelle de 80 M€ pour les entreprises en faveur de la garde des jeunes enfants de leurs salariés pour une dépense fiscale de 131 M €

Compte-tenu de ce jeu d'hypothèses, le lien entre l'ensemble des dépenses des entreprises orientées vers le secteur de la petite enfance en année N et le coût pour les finances publiques du CIF en année N+1, c'est-à-dire l'effet de levier, s'exprime ainsi :

$$\text{Lever} = \frac{\text{dépenses additionnelles orientées vers la petite enfance}}{\text{Surcoût pour les finances publiques}} = \frac{100}{69,4} \cong 1,44$$

Notes explicatives : les dépenses additionnelles regroupent à la fois les sommes versées par l'entreprise, les sommes déduites de l'IS et les dépenses fiscales de l'État. Dans l'hypothèse où l'on considère qu'une entreprise réoriente des dépenses d'attractivité des salariés vers les dépenses de garde des jeunes enfants compte tenu de l'incitation fiscale, il faut compter que l'entreprise bénéficiait déjà de réduction de charges (8,6 € pour 100,0€), ce qui amoindrit d'autant le coût pour les finances publiques (cf. tableau 2). Cette hypothèse est strictement équivalente à celle où l'on considère que pour l'entreprise, il s'agit d'un investissement supplémentaire qui améliore sa productivité. Dans ce cas, il faut considérer que les gains de productivité génèrent également des recettes fiscales pour l'Etat ce qui vient amoindrir le coût pour les finances publiques de 8,6 € pour 100 €.

Cela implique que :

- ◆ pour 100 € dépensés par la puissance publique via le CIF, une partie en crédit d'impôt, une partie en réduction de la base de l'IS de l'entreprise, une dépense additionnelle des entreprises vers le secteur de la garde des jeunes enfants d'au moins 44 € est générée ;
- ◆ ou encore que les 131 M€ de dépenses fiscales consenties pour l'année 2019 génèrent
 - un surcroît de financement, public et privé, de 262 M€ vers la garde de jeunes enfants⁸ ;

⁸ Ce chiffrage résulte du calcul suivant : la dépense fiscale étant de 131 M€, et en considérant qu'elle est associée à des dépenses éligibles d'un montant double (crédit d'impôt de 50 %), alors l'ensemble des dépenses éligibles est de 262 M€.

Annexe V

- un surcoût pour les finances publiques de 182 M€⁹ ;
- des dépenses additionnelles des entreprises à destination du secteur de la petite enfance de 80 M€¹⁰.

2.3. L'effet de levier du CIF est difficile à interpréter, faute de références établies des effets de leviers d'autres dépenses fiscales et est à restituer dans le contexte du modèle économique des crèches privées

Pour situer cette « *performance* » de l'effet de levier du CIF, il conviendrait de le comparer à celui observé pour d'autres dispositifs de crédits d'impôt.

La mission a fait le constat que peu de dispositifs de crédits d'impôt à destination des entreprises avaient fait l'objet d'investigations visant à en déterminer les effets de levier, selon une méthodologie qui permettent de distinguer les dépenses additionnelles des entreprises induites par l'existence du crédit d'impôt :

- ♦ soit qu'il n'existe pas, à la connaissance de la mission, d'évaluation de l'effet de levier de cette dépense fiscale, ce qui semble être le cas de dépenses fiscales comme le crédit d'impôt pour l'apprentissage (180 M€ en 2019), pour les métiers d'arts (25 M€ en 2019), pour les exploitations agricoles bio (54 M€ en 2019), pour la formation des chefs d'entreprises (52 M€ en 2019), ...
- ♦ soit que lorsqu'une estimation de l'effet de levier a été réalisée, comme c'est le cas pour plusieurs autres crédits d'impôt dans le secteur des aides au secteur culturel (crédit d'impôt audiovisuel, crédit d'impôt international, crédit d'impôt jeu vidéo)¹¹ et qui représentent, tous ensemble, de l'ordre de 200 M€ par an, la méthodologie ne soit pas comparable à celle mise en œuvre par la mission.

Enfin en ce qui concerne le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et qui a représenté le plus vaste crédit d'impôt à destination des entreprises entre 2013 et 2018, compte tenu (i) de la complexité du dispositif et (ii) de la multiplicité des objectifs visés (restauration de la marge des entreprises, embauches, exportations), il a semblé à la mission que l'effet de levier sur les dépenses d'investissement, ne pouvait synthétiser toutes les dimensions du dispositif.

Ainsi, il apparaît à la mission, que seul le CIR a fait l'objet d'une estimation des dépenses additionnelles des entreprises induites par le dispositif. Les estimations des effets de levier du CIR réalisées dans le cadre de l'avis de la CNEPI de mars 2019 avaient mis en évidence des effets de dépenses des entreprises additionnelles à celles de la puissance publique leviers de :

- ♦ 0,3 à 0,5 € pour un euro de dépense fiscale à trois ans selon la méthodologie mise en œuvre par Bozio, Cottet et Py ;
- ♦ 0,2 € pour un euro de dépense fiscale à long terme d'après une estimation de Jimmy Lopez et Jacques Mairesse¹².

⁹ En plus de la dépense fiscale, le surcoût pour les finances publiques inclut les dépenses associées à la déductibilité de l'impôt sur les sociétés à 28 %. Pour 100 € de dépenses éligibles, cela représente 69,4 € (cf. tableau 2), et donc pour 262 M€ de dépenses éligibles, cela représente 182 M€.

¹⁰ Cette estimation s'appuie sur les valeurs numériques précédentes : pour 131 M€ de dépense fiscale pour l'Etat, il y a donc 262 M€ de dépenses éligibles, dont 69,4 % correspond à des coûts pour les finances publiques (182 M€) et 80 M€ à des dépenses apportées en plus par les entreprises à la solvabilisation du secteur de la petite enfance.

¹¹ CNC, « Évaluation des dispositifs de crédit d'impôt », octobre 2014.

¹² Jimmy Lopez et Jacques Mairesse, « Impacts du CIR sur les principaux indicateurs d'innovation des enquêtes CIS et la productivité des entreprises », mars 2019.

Annexe V

La comparaison du CIR avec le CIF présente toutefois des limites de trois ordres. En premier lieu, dans le cas des évaluations du CIR, seul l'effet d'entraînement de la dépense fiscale a été considéré, sans prendre en compte le fait que les dépenses de R&D étaient déduites de l'assiette de l'imposition des entreprises considérées. En second lieu, la méthodologie d'évaluation du CIR est nettement plus robuste que celle déployée par la mission puisqu'elle s'appuie sur des données observées par entreprise et s'appuie sur des méthodes économétriques plus élaborées (cf. supra). En troisième lieu, la comparaison entre les deux types de crédits d'impôt est limitée par le fait que dans un cas, il existe d'importants effets d'aubaine car la dépense de R&D est au cœur de l'activité de l'entreprise, alors que ce n'est pas le cas pour le CIF.

Dans ce contexte, la mission recommande que lorsque cela est pertinent pour l'évaluation de chacun des crédits d'impôt à destination des entreprises, (i) une mesure de l'effet de levier accompagne l'évaluation et (ii) qu'un travail interadministratif soit réalisé afin d'uniformiser les méthodes déployées pour déterminer les effets de levier de chacun des crédits d'impôt. Comme cela a été fait pour le cas de l'évaluation socio-économique de l'investissement public¹³, il apparaît opportun de confier une telle mission à France Stratégie.

Ces mesures de l'estimation de l'effet de levier des crédits d'impôt devront prendre en compte le fait que dans certains cas, comme pour le CIR, des dépenses privées sont réalisées par les entreprises de manière autonome à l'existence du crédit d'impôt, alors que dans d'autres cas, comme pour le CIF, en l'absence de crédit d'impôt ces dépenses n'existent pas.

Enfin, au-delà de l'ampleur de l'effet de levier, la question demeure de savoir vers quelles finalités sont orientées ces financements supplémentaires vers le secteur de la petite enfance :

- ◆ le soutien direct aux familles, via une baisse de la participation demandées aux familles ;
- ◆ le développement/le soutien de places existantes ;
- ◆ l'amélioration de la qualité de l'offre, par le subventionnement d'un prix de revient plus élevé ;
- ◆ l'amélioration de la rentabilité des structures vers qui sont orientées ces dépenses additionnelles ;
- ◆ le financement de prestations d'intermédiation : coûts administratifs, coûts de démarchage commercial, etc...

La mission fait le constat que ces éléments doivent faire l'objet d'investigations en compléments de l'effet de levier et sont appréhendés par la mission à travers les annexes III et IV.

¹³ France Stratégie, sous l'autorité d'un comité d'experts présidé par Robert Guesnerie, « Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics », 5 décembre 2017.

ANNEXE VI

Étude comparative internationale sur la place des entreprises dans les politiques d'accueil du jeune enfant

SOMMAIRE

1. UNE GRANDE DIVERSITÉ DES POLITIQUES D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT.....	1
1.1. En Suède, un dispositif efficace mais qui nécessite un investissement public important.....	1
1.2. Au Royaume-Uni, des aides publiques réservées aux familles les plus modestes	1
1.3. Allemagne et Pologne, des efforts importants engagés depuis la fin des années 2000 pour développer les structures d'accueil collectif	2
1.4. Italie et Espagne : peu de soutien à l'accueil du jeune enfant	2
1.5. Québec : un fort volontarisme en matière d'accueil du jeune enfant.....	3
1.6. États-Unis, des projets importants pour encourager l'accueil du jeune enfant afin de contribuer à la lutte contre la pauvreté et de permettre aux mères de travailler	3
2. UNE PLACE LIMITÉE LAISSÉE AUX ENTREPRISES DANS L'ENSEMBLE DES PAYS ÉTUDIÉS.....	3
3. CONSTATS ET ENSEIGNEMENTS.....	5

1. Une grande diversité des politiques d'accueil du jeune enfant

Il existe une grande diversité des politiques d'accueil du jeune enfant dans les pays étudiés (Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie, Québec, Royaume-Uni, Suède) qui dépendent de l'histoire du pays et de l'importance et de la nature des objectifs de sa politique familiale.

1.1. En Suède, un dispositif efficace mais qui nécessite un investissement public important

La Suède a mis en place un dispositif public d'accueil du jeune enfant généreux et articulé autour des éléments suivants :

- ◆ jusqu'à l'âge d'un an, les parents assurent largement la garde de leur enfant en recourant à un congé parental qui garantit 80 % de la rémunération antérieure dans la limite de 3 920 €/mois mais ce montant est souvent complété par les entreprises en particulier dans les secteurs les plus qualifiés ;
- ◆ de un an à six ans, les communes ont l'obligation légale de trouver dans un délai de 3 mois maximum une place dans une crèche/école maternelle à tout enfant dont les parents qui travaillent ou étudient, et en ont fait la demande. Les communes recourent en général à des crèches municipales, même si elles recourent dans 20% des cas à des crèches privées (associatives, parentales ou relevant du secteur marchand) qui bénéficient des mêmes soutiens publics et font payer les parents le même prix que dans des crèches municipales. Les horaires peuvent aller de 6h30 à 18h30 et un accueil de soirée ou de nuit est également possible. Elles doivent également proposer au moins 15 heures de garde par semaine aux enfants dont l'un ou les parents sont au chômage ou en congé parental avec un autre enfant ainsi qu'aux enfants issus d'un milieu défavorisé ou souffrant d'un handicap même si les parents ne travaillent pas ou n'étudient pas. Le coût dépend des revenus des parents et du nombre d'enfants mais est plafonné à 4 % des revenus des parents. 78 % des enfants de 1 à 3 ans fréquentent de tels établissements collectifs en Suède, chiffre qui atteint 95 % pour les enfants de 4 à 5 ans ;
- ◆ les assistantes maternelles n'accueillent que 1,8 % des enfants de 1 à 5 ans ;
- ◆ les enfants issus de l'immigration sont moins nombreux à fréquenter ces structures, ce qui conduit les autorités à imaginer des solutions de garde répondant mieux aux attentes de ces familles (garde mais aussi formation des parents...).

La Suède a un taux d'emploi des femmes et un taux de fécondité parmi les plus élevés d'Europe (respectivement 80 % et 1,79 en 2019).

Ce dispositif se retrouve dans ses grandes lignes dans tous les pays nordiques et en particulier au Danemark.

1.2. Au Royaume-Uni, des aides publiques réservées aux familles les plus modestes

Au Royaume-Uni, les aides publiques à l'accueil des enfants de moins de 3 ans sont ciblées sur les plus modestes :

- ◆ Les bénéficiaires de la principale allocation sous condition de ressources peuvent se voir rembourser jusqu'à 85 % de leur frais de garde d'enfants dans la limite de 646£/mois, montant qui est intégré aux ressources du foyer ;

Annexe VI

- ◆ les dépenses versées par les familles au titre de la garde de leurs enfants sont abondées par l'État à hauteur de 25 % dans la limite de 2 000 £/an et par enfant.
- ◆ Ces deux dispositifs sont non cumulatifs.

L'offre de places en mode de garde formel est très insuffisante par rapport à la demande et a baissé au cours de la dernière décennie.

Le coût de la garde d'enfant est très élevé pour les ménages : un couple biactif gagnant le salaire médian y consacre environ un tiers de ses revenus, soit l'un des niveaux les plus élevés des pays de l'OCDE.

1.3. Allemagne et Pologne, des efforts importants engagés depuis la fin des années 2000 pour développer les structures d'accueil collectif

Alors qu'en Allemagne, les mères ont été longtemps chargées de la garde de leurs enfants, ce qui contribuait à les exclure de fait du marché de l'emploi, les réformes engagées à partir de 2008 ont permis de porter la part des enfants de moins de 3 ans gardés en structures collectives de 17,6 % en 2008 à 35 % en 2020 grâce à une mobilisation de crèches publiques et privées dont ont bénéficié les opérateurs français. Ce résultat est le fruit d'un programme important d'investissement et d'une garantie d'accueil progressivement étendue à tous les enfants de moins de 3 ans. Toutefois, la jurisprudence indique que ce droit est respecté dès lors qu'une place est proposée entre 8 et 12 heures dans une crèche ou chez une assistante maternelle.

La Pologne a connu une fécondité faible, un taux d'emploi des femmes inférieur à la moyenne européenne et une part minimale des enfants disposant d'une place en crèche : 2% en 2010. Elle a adopté depuis une politique volontariste qui a permis de porter le nombre de places en crèche de 32 000 en 2011 à 149 000 en 2019 et d'accueillir ainsi en modes de garde formels, 25% des enfants de moins de 3 ans.

Ces efforts ont sans doute contribué à la hausse de la fécondité en Allemagne mais en Pologne, la fécondité est stable (de 1,48 en 2017 à 1,44 en 2019).

1.4. Italie et Espagne : peu de soutien à l'accueil du jeune enfant

L'Italie est marquée par un taux de fécondité faible (1,27 enfant par femme) et un taux d'emploi des femmes bas : 48,6 %, soit près de 20 % de moins que celui des hommes (67,5 %).

Les places d'accueil pour les jeunes enfants couvrent seulement 25 % des besoins et ce taux tombe à 10 % en moyenne dans le Sud. Un bonus crèche est destiné aux familles ayant des enfants de moins de 3 ans accueillis en crèche ou à domicile si leur santé l'exige. Son montant varie en fonction du revenu des parents entre 1 500 et 3 000 € par an.

En 2021, l'Italie a instauré un chèque universel pour contribuer à relancer la natalité qui viendra se substituer aux aides existantes. Son montant sera compris entre 200 et 250 €/mois par enfant de la naissance à 21 ans. Il sera modulé en fonction du revenu des parents, du nombre d'enfants et de leur éventuel handicap.

L'Espagne est marquée par un taux de fécondité faible (1,23 enfant par femme) et un taux d'emploi des femmes bas : 58,8 %, soit plus de 10 % de moins que celui des hommes (69,9 %). Si un effort important a été effectué pour que le nombre de places en crèches permette d'accueillir plus de 30 % des enfants de moins de 3 ans, il n'existe pas d'activité reconnue et encadrée d'assistante maternelle.

1.5. Québec : un fort volontarisme en matière d'accueil du jeune enfant

Alors que le taux d'emploi des mères de 25 à 54 ans était inférieur à la moyenne canadienne en 1996 (60 contre 62 %), il a fortement progressé depuis puisqu'il atteint en 2019 78 % contre une moyenne canadienne de 70 %.

Ce bon résultat est attribué au lancement d'un programme de garde d'enfant à contribution réduite qui permet à 75 % des enfants de moins de 5 ans du Québec de bénéficier d'un mode de garde formel contre seulement 52 % dans l'ensemble du Canada.

Comme dans les pays nordiques, ce dispositif combine un congé parental qui peut atteindre un an si les deux parents utilisent la totalité de leurs droits à congés successivement. Après, les parents ont recours à des modes de garde collectifs (2/3) ou à des assistantes maternelles (1/3). Ils peuvent bénéficier de services de garde formels dans la limite de 235 000 places pour un tarif unique quotidien de 5,7 €, soit 1 500 € par an et par enfant, suivant un principe premier arrivé/premier servi. Les autres ont recours à des services non subventionnés mais disposent d'un crédit d'impôt dégressif dans la limite de 6 630 €/an, ce qui laisse aux familles des restes à charge significatifs.

1.6. États-Unis, des projets importants pour encourager l'accueil du jeune enfant afin de contribuer à la lutte contre la pauvreté et de permettre aux mères de travailler

Les États-Unis connaissent une pénurie de solution d'accueil des jeunes enfants qui pèse sur l'emploi des femmes dans un contexte où l'idée qu'une garde familiale est la meilleure solution pour l'enfant reste vivace. L'administration Biden a fait passer en mars 2021 deux dispositions importantes applicables cette année :

- ♦ le crédit d'impôt sur les dépenses réalisées au titre de la garde d'enfants (et des personnes dépendantes) est porté de 35 à 50 % et son montant relevé de 3 000 à 4 000 USD pour les 2 premiers enfants, dégressif à partir de 125 000 USD de revenus (contre 15 000 USD avant) et nul au-delà de 500 000 USD (pas de limite avant) ;
- ♦ le crédit d'impôt pour les enfants est porté de 2 000 à 3 000 USD (3600 USD pour les enfants de moins de 6 ans), celui-ci devenant dégressif à partir de 150 000 USD de revenus et il devient remboursable et mensualisé.

Ces mesures sont en débat au Congrès pour être pérennisées sur la mandature. Est également proposée une aide à la garde d'enfant (crèche ou assistante maternelle) qui permettrait de limiter à 7 % des revenus des parents de jeunes enfants le coût des dépenses de garde pour les familles dont le revenu est inférieur à 1,5 salaire médian.

2. Une place limitée laissée aux entreprises dans l'ensemble des pays étudiés

Dans la plupart des pays de l'enquête, les entreprises ont une place limitée dans les politiques d'accueil du jeune enfant.

En Suède ou au Québec, aucun dispositif public n'existe en direction des entreprises. Toutefois, les entreprises interviennent au cas par cas pour permettre à leurs salariés et notamment aux mères de mieux concilier vie familiale et professionnelle. En particulier, en Suède, les entreprises abondent souvent les revenus de leurs salariés pendant leurs congés parentaux afin de s'assurer de leur fidélité. C'est notamment le cas pour les sociétés qui sont confrontées à une rareté des ressources. Au Québec, les entreprises peuvent accueillir dans

Annexe VI

leurs locaux des solutions de garde de jeunes enfants, ce qui présente un intérêt évident pour leurs salariés.

Au Royaume-Uni ou en Espagne, des dispositifs fiscaux en direction des entreprises ont existé mais ont été supprimés.

Au Royaume-Uni, jusqu'à fin 2018, existait un dispositif de « chèque entreprises » qui permettait à chaque employé de convertir jusqu'à 243 £ de son salaire brut par mois au financement d'un mode de garde, ce qui exonérait cette part du salaire des impôts et cotisations sociales. Fin 2017, environ 5% des employeurs utilisaient ce dispositif pour un coût pour l'Etat de 220 M£. Le gouvernement britannique a considéré que :

- ◆ ce dispositif avait une couverture limitée ;
- ◆ n'était pas accessible aux parents ayant le statut de travailleurs indépendants ;
- ◆ bénéficiait dans les faits peu aux salariés proches du salaire minimum ;
- ◆ ne tenait pas compte du nombre d'enfants par famille.

C'est pourquoi il a décidé de l'éteindre et de la remplacer par une contribution publique à hauteur de 20 % des frais de garde d'enfants jusqu'à un maximum de 2000 £ par an (ou 4 000 £ si l'enfant est handicapé). Le programme est ouvert à tous les parents d'enfants de moins de 12 ans (ou de moins de 17 ans en cas de handicap). Chaque famille éligible peut ouvrir gratuitement un « compte » en ligne auprès d'un fournisseur de services de garde. Les parents alimentent ce compte dont l'encours est ensuite complété par l'État à hauteur de 20 % des sommes versées par les familles jusqu'à saturation du plafond de 2000£/an.

Pour être éligible, il faut que les deux parents (ou le parent isolé) travaillent et reçoivent chacun une rémunération équivalant à 16h par semaine au salaire minimum (120£) jusqu'à un plafond de revenus de 100 000£/an par parent.

En Espagne, un régime de déduction fiscale a permis entre 2004 et 2011 aux entreprises de réduire de l'impôt sur les sociétés 10 % des dépenses liées à la création de crèches pour leurs salariés. Ce dispositif a été supprimé en 2011 dans le cadre du plan d'économie mis en place pour restaurer l'équilibre budgétaire à la suite de la crise de 2008/09. Depuis, il n'existe plus que des incitations permettant aux parents de déduire de leur impôt sur le revenu une part des dépenses de garde des jeunes enfants.

Dans certains pays, des dispositifs incitatifs ont été mis en œuvre en faveur des entreprises.

En Allemagne, une entreprise peut bénéficier d'une aide fédérale forfaitaire de 400 €/mois à la création d'une place nouvelle d'accueil d'un jeune enfant, soit 4 800€ par an pour une durée maximale de 2 ans. Les Länder disposent également de dispositifs en la matière.

En Pologne, une loi adoptée en 2016 permet de défiscaliser les dépenses réalisées par un employeur pour l'accueil d'un enfant en crèche ou chez une assistante maternelle dans la limite de 445 € par enfant et par mois, soit 5 340€ par an, montant fortement revalorisé à partir de 2018.

En Italie, la Cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité des aides de l'État aux entreprises destinées à soutenir la création de crèches d'entreprises. Seules 220 crèches d'entreprises existent alors que le pays compte 11 000 crèches. Elles sont surtout le fait de grands groupes italiens ou internationaux presque exclusivement installées dans le nord du pays. Toutefois, les investissements réalisés pour créer une crèche d'entreprise sont déductibles de l'impôt sur les sociétés dans la limite de 0,5 % et les dépenses d'accueil des jeunes enfants des salariés sont incluses dans les avantages en nature limité à 258,23€ par salarié et par an.

Enfin, les États-Unis ont mis en place un crédit d'impôt qui représente 25 % des dépenses s'il s'agit d'une crèche d'entreprise ou 10% des dépenses en cas de contrat avec une crèche privée dans la limite de 150 000 USD par an. Ce crédit d'impôt représentait 16,7 MUSD en 2013. Par ailleurs, les entreprises peuvent financer des dépenses de garde d'enfants de moins de 12 ans pour le compte de leurs employés. Ces montants sont ainsi exonérés de l'impôt sur le revenu et sont plafonnés à 10 500 USD pour les couples mariés avec une imposition conjointe. Les aides fédérales à la garde des enfants destinées aux ménages ont été fortement augmentées dans le cadre du plan de relance. **Toutefois, le débat aux États-Unis ne porte pas sur une mise à contribution accrue des entreprises en matière de garde d'enfants mais sur un investissement massif pour l'ouverture de places additionnelles pour garantir un accès gratuit et universel.**

3. Constats et enseignements

Cette enquête permet de dégager quelques tendances :

- ◆ les politiques permettant aux familles de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale sont très différentes d'un pays à l'autre et mettent en jeu des moyens financiers d'ampleur variée. Toutefois, les politiques les plus ambitieuses qui s'inscrivent dans la durée permettent d'avoir de bons résultats en termes de taux d'emploi des femmes, ce qui est leur principal objectif mais aussi de fécondité, d'égalité des chances et de lutte contre la pauvreté. A contrario les pays qui investissent peu en la matière ont des taux d'emploi des femmes et des taux de fécondité plus faibles ;
- ◆ au cours des dernières années, les mesures en faveur des politiques familiales, et en particulier de l'accueil des jeunes enfants, connaissent un regain d'intérêt : Québec en 1997, Allemagne et Pologne à partir de 2008, Italie et États-Unis en 2021 dans le cadre des mesures de relance et de lutte contre la pauvreté post-COVID ;
- ◆ certains pays (Allemagne, Pologne, États-Unis) ont mis en place des politiques incitatives pour encourager les entreprises à aider leurs salariés à concilier vie familiale et professionnelle mais elles sont moins généreuses qu'en France. Le Royaume-Uni et l'Espagne ont même réduit les outils mis en œuvre dans un contexte où les inégalités sociales d'accès aux crèches sont fortes et la lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances et la bonne intégration des populations immigrées deviennent des priorités. **Dans ce contexte, le crédit impôt famille mis en place en France depuis 2004 apparaît comme une singularité ;**
- ◆ enfin, la plupart des pays sont confrontés, comme la France, à une insuffisance de places en crèches et à des pénuries de personnels qualifiés dans le champ de la petite enfance.

ANNEXE VII

Conciliation vie privée et vie familiale et accueil du jeune enfant

SOMMAIRE

1. LA CONCILIATION DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA VIE PROFESSIONNELLE À TRAVERS NOTAMMENT L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EST UN OBJECTIF MAJEUR DE LA POLITIQUE FAMILIALE.....	1
1.1. Un axe majeur de la politique familiale comme dans la plupart des pays européens auxquels la France se compare favorablement au vu des moyens mobilisés.....	1
1.1.1. <i>La conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle est un axe majeur de la politique familiale.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>L'accueil des jeunes enfants est un enjeu de la politique familiale dans la plupart des pays européens.....</i>	<i>1</i>
1.2. Cet objectif et les moyens mobilisés visent à améliorer l'accès des femmes au marché du travail.....	2
1.2.1. <i>D'après la littérature, la probabilité de cessation de l'activité professionnelle des mères suite à la naissance de leurs enfants dépend notamment du niveau de formation des mères et du nombre d'enfants.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>La parentalité a un impact durable sur les parcours de carrière et les inégalités professionnelles entre homme et femmes.....</i>	<i>3</i>
1.2.3. <i>Les contraintes familiales en particulier la garde d'enfant sont de nature à peser sur la réussite d'une recherche d'emploi.....</i>	<i>6</i>
1.3. Globalement, au regard des analyses en comparaison internationale, la France offre d'assez bons résultats sur le plan de l'intégration des mères au marché du travail.....	7
1.3.1. <i>La France affiche un taux d'emploi des mères de 73% similaire à celui de l'UE et supérieur à celui de l'OCDE (71%)......</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>L'écart entre la part de femmes à temps partiel selon qu'elles aient ou non des enfants est en France parmi les plus faibles de l'Union européenne.....</i>	<i>9</i>
2. FONDÉE SUR LE PRINCIPE DU LIBRE CHOIX À LA FOIS POUR LA DÉCISION DE RETOUR À L'EMPLOI ET ENTRE LES DIFFÉRENTS MODES DE GARDE DE L'ENFANT, LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE N'EST PAS PLEINEMENT SATISFAISANTE NI POUR LES PARENTS NI POUR LES ENFANTS.....	11
2.1. Un dispositif de congés parentaux souvent modifié qui accompagne des évolutions sociales.....	11
2.2. Un effort de création de places important en faveur de l'accueil formel du jeune enfant.....	12
2.2.1. <i>L'offre d'accueil formel des enfants est diverse et monte en puissance depuis deux décennies malgré une problématique croissante de ressources humaines et d'attractivité.....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>L'offre d'accueil formel a doublé depuis 25 ans tant en individuel qu'en collectif avec de profondes transformations en EAJE dont un développement important du secteur marchand depuis 10 ans.....</i>	<i>17</i>
2.2.3. <i>L'augmentation de l'offre d'accueil du jeune enfant en France peut utilement se comparer avec celle de l'Allemagne.....</i>	<i>23</i>

2.3.	Des moyens financiers importants consacrés aux modes d'accueil formels des très jeunes enfants.....	24
2.3.1.	<i>Aujourd'hui de l'ordre de 15,4 Mds d'euros, l'effort financier en faveur de l'accueil du jeune enfant s'est renforcé au cours des dix dernières années</i>	24
2.3.2.	<i>Les différents modes de garde bénéficient de soutiens financiers très différents de la part des pouvoirs publics.....</i>	26
2.4.	Au total, en France, l'effort en faveur des modes formels de garde qui se compare avantageusement à la moyenne UE mais en dessous des pays scandinaves	30
2.5.	Une offre d'accueil du jeune enfant qui reste néanmoins insatisfaisante tant au regard des besoins exprimés par les familles qu'au vu des objectifs de développement de l'enfant et d'égalité des chances.....	31
2.5.1.	<i>Le niveau de satisfaction des familles concernant la politique publique de l'accueil du jeune enfant est contrasté selon le mode de garde et inférieur à 50% pour l'accueil collectif.....</i>	31
2.5.2.	<i>Au sein de l'offre formelle de garde, la littérature suggère que c'est l'offre de garde collective qui contribue le plus au développement du jeune enfant.....</i>	32
3.	UN DISPOSITIF COMPLEXE ET INÉGALITAIRE POUR DES RAISONS QUI TIENNENT À LA FOIS À LA STRUCTURE DU SYSTÈME DE PRESTATIONS MONÉTAIRES ET À LA NATURE DE L'OFFRE DE SERVICES	33
3.1.	Un dispositif qui est en réalité complexe et inégalitaire	33
3.1.1.	<i>Des restes à charge très différenciés pour les familles en fonction des différents modes de garde.....</i>	33
3.1.2.	<i>Par ailleurs, on observe des différences de taux d'activité principalement pour les femmes en situation de monoparentalité ou avec trois enfants ...</i>	36
3.1.3.	<i>Malgré divers dispositifs de soutien, l'inégalité d'accès aux modes de garde est particulièrement forte en France en comparaison internationale.....</i>	36
3.1.4.	<i>Au-delà des enjeux de gouvernance, l'offre de services d'accueil du jeune enfant qui paraît inadaptée aux contraintes des personnes à faible revenu, a fortiori lorsqu'elles sont parent isolé.....</i>	45
4.	QUELLES PERSPECTIVES D'ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE FAMILIALE DANS LE CHAMP DE L'OFFRE DE SERVICES ?.....	46
4.1.	Les diagnostics antérieurs ont formulé des recommandations partiellement et récemment mises en œuvre, notamment par l'ordonnance de mai 2021	46
4.2.	Une priorité par la mission : le développement qualitatif et quantitatif de l'offre d'accueil formalisée du jeune enfant notamment à destination des foyers les plus modestes.....	48
4.2.1.	<i>Les nouvelles actions à mettre en œuvre : harmonisation des restes à charge (CMG pour tous) et évolution des congés parentaux.....</i>	48
4.2.2.	<i>Réfléchir à une évolution de la gouvernance permettant de mettre en place dans les territoires de responsabiliser davantage les acteurs et préparer à terme un droit opposable à l'accueil du jeune enfant.....</i>	50

Aux termes de la lettre de mission, il est demandé d'analyser la capacité de la politique familiale à remplir ses objectifs compte tenu des moyens engagés. Parmi ces objectifs figurent la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle pour les jeunes parents et l'accueil du jeune enfant.

1. La conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle à travers notamment l'accueil du jeune enfant est un objectif majeur de la politique familiale

1.1. Un axe majeur de la politique familiale comme dans la plupart des pays européens auxquels la France se compare favorablement au vu des moyens mobilisés

1.1.1. La conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle est un axe majeur de la politique familiale

Dans son annexe I consacrée à la branche famille, le PLFSS précise qu' « au cours des trente dernières années, la conciliation entre vie familiale et professionnelle, permettant notamment d'encourager la participation des femmes à l'activité économique est devenue un axe majeur de la politique familiale ».

Pour sa part, la DREES en 2012 qualifie l'accueil des jeunes enfants d'«axe majeur de la politique familiale française depuis les années 1970 » et le place au cœur de l'objectif de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Cela recouvre aussi un enjeu d'autonomie des femmes et d'égalité femmes-hommes,

En pratique, deux types de dispositifs sont mobilisés : le congé parental et les dispositifs d'aide à l'accueil du jeune enfant.

1.1.2. L'accueil des jeunes enfants est un enjeu de la politique familiale dans la plupart des pays européens.

Au sein de l'UE, le développement des modes de garde fait qu'en moyenne plus d'un tiers des enfants de moins de 3 ans sont gardés en dehors de la famille (avec un taux de 59,3%, la France fait donc nettement mieux) et 90% pour les 3 à 5 ans (la France est désormais à près de 100%).

La part des dépenses publiques liées aux services d'accueil au sens large a significativement augmenté dans tous les pays étudiés depuis les années 1980, à l'exception notable de la Suède qui présentait déjà un niveau élevé (2,04% du PIB en 1980 porté à 2,15% du PIB en 2017). En particulier, l'effort consenti en France en la matière est passé de 0,27% du PIB en 1980 à 1,46% en 2019, un niveau nettement plus élevée que la moyenne de l'OCDE qui s'établit à 0,95% (cf. graphique 1).

Le périmètre retenu par l'OCDE pour qualifier les services d'accueil recouvre l'ensemble des dépenses (monétaires ou en nature) à destination des différents modes de garde formels (crèches et dispositifs d'accueil collectifs, garde individuelle effectuée par des professionnels du secteur) et de l'école maternelle jusqu'à 5 ans.

L'augmentation des dépenses publiques en faveur des services d'accueil des jeunes enfants s'accompagne de choix de politiques publiques et de priorités différents selon les pays. En France, près de la moitié des dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant concerne l'école maternelle. Quand la Suède a fait le choix d'un continuum entre 0 et 6 ans, l'école primaire commençant à 7 ans, la France distingue bien, en termes de nature d'offre, de financements et de compétences les modes de garde de 0 à 3 ans et l'école maternelle obligatoire pour les 3-6 ans.

1.2. Cet objectif et les moyens mobilisés visent à améliorer l'accès des femmes au marché du travail

1.2.1. D'après la littérature, la probabilité de cessation de l'activité professionnelle des mères suite à la naissance de leurs enfants dépend notamment du niveau de formation des mères et du nombre d'enfants

Une étude de 2017 a été spécifiquement menée quant à l'impact de la parentalité sur l'activité professionnelle des femmes¹ sur la base de l'enquête des modes de garde 2013². Il en ressort les enseignements suivants.

D'abord la majorité des mères d'un enfant de moins de trois ans continuent à travailler après la naissance de leurs enfants (après une brève période d'interruption).

Parmi celles qui ont arrêté de travailler, elles sont 70% à indiquer que cela procède d'un choix de leur part. Les raisons associées à l'arrêt de l'activité professionnelles sont :

- ◆ Le souhait de s'occuper de leurs enfants (70% d'entre elles) ;
- ◆ L'intérêt financier à garder l'enfant par elle-même (13% d'entre elles) ;
- ◆ L'inadaptation des horaires d'ouverture des modes de garde (9 % d'entre elles).

Un tiers des femmes indiquent qu'elles auraient préféré s'arrêter pour s'occuper de leurs enfants mais n'ont pas pu le faire en raison des pertes financières associées au retrait du marché du travail et aux conséquences négatives à terme sur leur carrière (notamment pour les femmes en situation de monoparentalité, ou sous contrat à durée déterminée).

La situation de retrait de l'emploi associée à la parentalité concerne davantage les femmes peu diplômées, sous contrat à durée déterminée, salariées dans le secteur privé ou ayant des conditions de travail présentant une forte pénibilité (horaires, effort physique...).

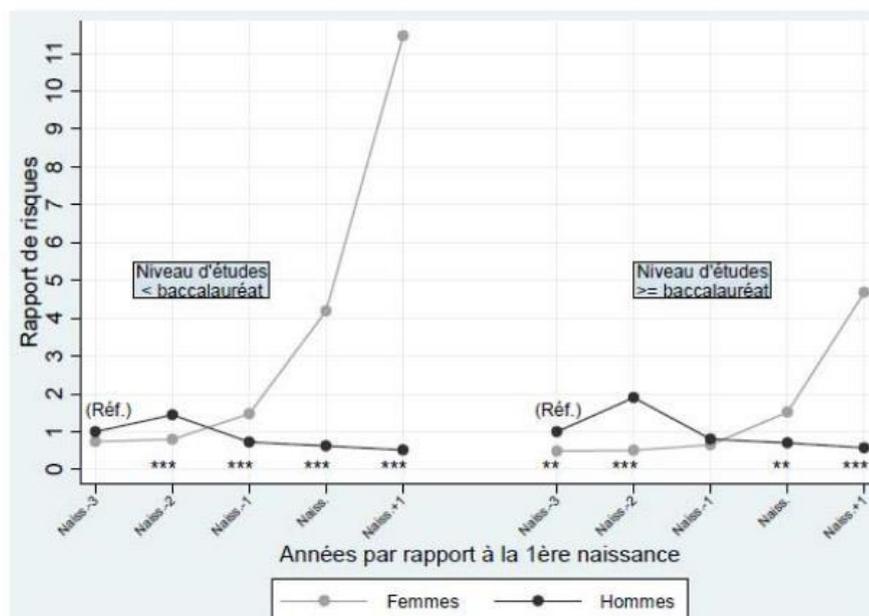
Ensuite, le temps partiel apparaît être un autre moyen de conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle pour les femmes. 70% des femmes en temps partiel estiment l'avoir choisi (ou sont en période de congé parental) pour consacrer plus de temps à l'éducation de leurs enfants (pour 90% d'entre elles). Le besoin de faire garder leur enfant (et sans autre alternative) ne concerne que 5% des femmes. La dimension subie du temps partiel est toutefois plus importante pour les femmes peu qualifiées et les mères isolées.

¹ Continuer, réduire ou interrompre son activité professionnelle : le dilemme des mères de jeunes enfants, Karine Briard, 2017.

² Cette enquête mode de garde n'a pas été mise à jour depuis par la DREES. Elle devait être mise à jour en 2020 mais la crise sanitaire a eu pour effet de ralentir la réalisation de ces travaux.

Enfin, la situation des femmes seules paraît singulière plusieurs égards. Les mères de familles monoparentales recourent davantage à des tiers pour assurer la garde de leurs enfants : « 63% des enfants de moins de trois ans vivant uniquement avec leur mère en emploient plus de temps avec une autre personne contre 58 % des enfants dont les deux parents sont en emploi » d'après l'article précité. En pratique, elles recourent donc davantage aux services de garde formel notamment grâce aux aides dont elles disposent (dont la tarification des lieux de garde collectif)³. Lorsqu'elles arrêtent de travailler, elles évoquent l'inadaptation des modes de garde et des horaires proposés avec leur activité professionnelle dans 14% des cas contre 9% pour les femmes en couple.

Graphique 1 : Probabilité de devenir inactif au cours de l'année pour chaque année entre 3 ans avant la première naissance et 1 an après en fonction du niveau d'études⁴



Lecture : l'année de la naissance de son premier enfant, pour une femme non diplômée du baccalauréat ayant au moins un enfant à 50 ans, la probabilité de connaître principalement l'inactivité au cours d'une année plutôt que de ne pas connaître cette situation est

Source : Mission d'après DARES.

1.2.2. La parentalité a un impact durable sur les parcours de carrière et les inégalités professionnelles entre homme et femmes

La situation des femmes sur le marché de l'emploi apparaît nettement moins favorable que celle des hommes puisque leurs salaires est d'environ 20% inférieur à celui des hommes et qu'elles ont tendance à occuper relativement moins de postes de cadres. La question de savoir si cette situation est aggravée par la parentalité peut être en partie appréhendée par les enseignements tirés de la littérature.

³ Villaume, 2015 ; Boyer et Villaume, 2016.

⁴ Rapports de risques, modèle de Cox.

Annexe VII

Pour ce faire, la mission s'est basée notamment sur les travaux réalisés par la DARES en 2018⁵ et l'OCDE⁶. Une multitude de facteurs sont de nature à peser sur les inégalités dans les parcours professionnels entre homme et femme dans la mesure où les femmes s'occupent davantage des jeunes enfants que les hommes : recours plus fort au temps partiel, moindre mobilité professionnelle en particulier en début de carrière....

Le moment de la naissance du premier enfant constitue une des périodes où les inégalités professionnelles entre hommes et femmes se forment. Pour les mères, la probabilité de transition vers une « position adéquate »⁷ décroît à partir de la première naissance et 3 ans plus tard pour les mères diplômées du baccalauréat ayant un seul enfant au cours de leur vie. Pour les diplômées, les inégalités continuent d'augmenter par la suite. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cette situation :

- ◆ pour les hommes, la simultanéité entre naissance de leurs enfants et réussite dans la vie professionnelle pourrait s'expliquer par plusieurs raisons : soit parce qu'ils « sont plus actifs dans leur vie professionnelle lorsqu'ils deviennent pères », et consacrent moins de temps aux tâches domestiques et à l'éducation des enfants, soit « parce que la stabilité voire la réussite professionnelle est un préalable à la construction d'une famille »⁸. La littérature estime qu'il est fort probable que les deux effets soient à l'œuvre sans préciser celui qui est le plus déterminant ;
- ◆ pour les femmes, le ralentissement de l'évolution professionnelle observée lors de la naissance de leur premier enfant pourrait procéder de baisse d'activité et/ ou de retraits du marché du travail d'une durée plus ou moins longue. Pour les femmes les moins diplômées (qui n'ont pas eu leur baccalauréat), « la probabilité de devenir inactive est plus importante dès l'année précédant la première naissance »⁹. Cela tend à montrer que pour ces femmes, la perspective de maternité et la maternité elle-même, sont associées à un risque accru de retrait du marché du travail. Il est difficile d'en identifier précisément la cause : cela peut procéder d'un choix voulu des mères qui préfèrent se consacrer à leur vie de famille (ou arrêtent un métier jugé physiquement difficile et peu rémunérateur) et cela peut également procéder du fait que les employeurs ont tendance à ne pas sélectionner ou à prolonger des candidates enceintes ou venant d'avoir un enfant.
- ◆ On observe par ailleurs que les femmes peu diplômées sont fortement touchées par l'inactivité suivant la naissance de leur premier enfant. Celles-ci sont naturellement touchées par des difficultés plus fortes à trouver un emploi mais sont également davantage en situation de réaliser un arbitrage à court terme favorable à la garde de leur enfant plutôt qu'à la reprise d'un emploi. Ainsi à titre d'exemple, en Seine Saint Denis, seules 44% des mères de un enfant travaillent pour une moyenne nationale de 71%.

Une maternité tardive constituerait un facteur favorable au parcours professionnel des femmes. L'âge médian de parentalité est situé autour de 23 ans pour les non-diplômés du baccalauréat contre 26 ans pour les diplômés. Pour les femmes qui ont leur premier enfant avant 23 ans, on observe une trajectoire professionnelle plus défavorable que pour les autres. La parentalité n'a en revanche aucun effet sur la trajectoire professionnelle suivie par les hommes.

⁵ À quels moments les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes se forment-elles ? (2018, DARES)

⁶ Perspectives de l'emploi : inégalités de genre (2018, OCDE).

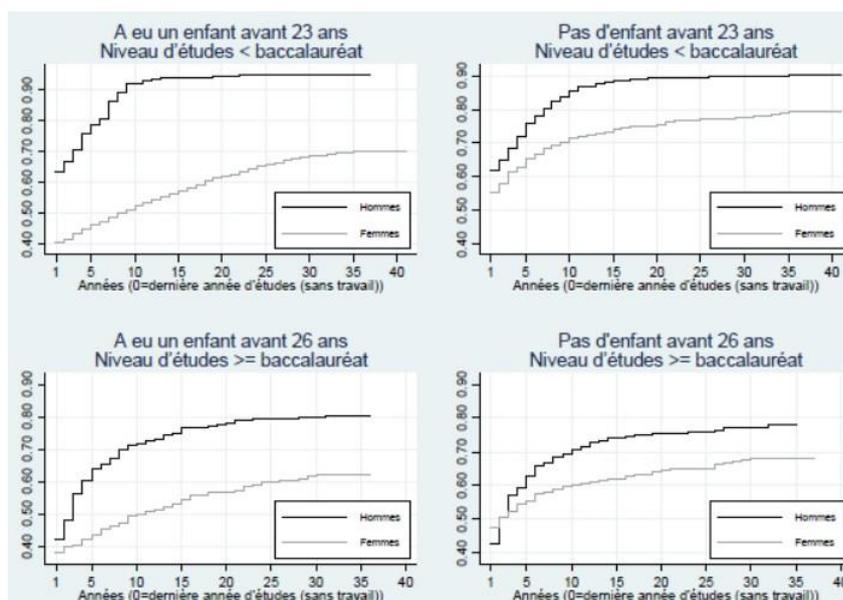
⁷ Calculée comme la position d'emploi moyen observée dans la population en fonction du niveau de formation et de l'expérience professionnelle d'un individu.

⁸ Citations tirées de À quels moments les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes se forment-elles ? (2018, DARES).

⁹ *Ibid.*

Annexe VII

Graphique 2 : Proportion d'individus ayant déjà occupé une « position » adéquate selon l'âge au premier enfant



Source : Mission d'après les données DARES. Voir la définition DARES de la position d'emploi adéquate à la note 7 précédente.

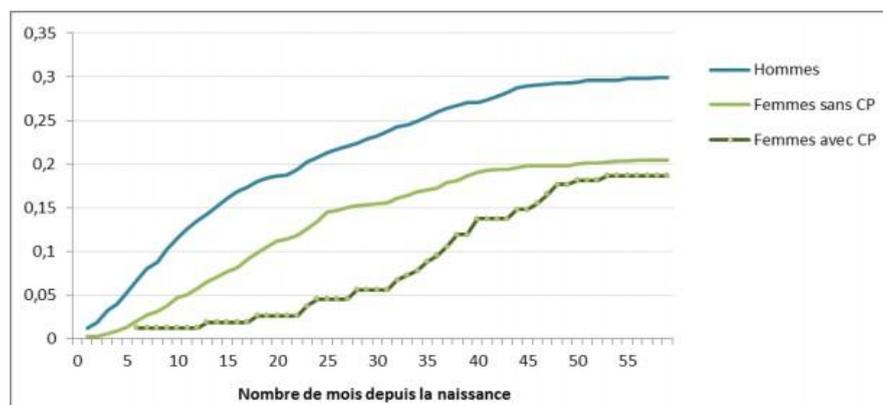
La maternité et la naissance du premier enfant auraient pour les femmes un effet négatif durable sur leur accumulation en capital humain à travers une moindre formation durant cette période.

Dans les mois qui suivent la naissance d'un enfant, on observe que la proportion de mères suivant des formations professionnelles continues est structurellement moins élevée que pour les pères :

- ♦ 24 mois après la naissance, 13 % d'entre elles ont suivi au moins une formation de 18 heures ou plus (ce chiffre atteint 8% pour celles qui ont suspendu leur activité professionnelle), contre 21 % des pères ;
- ♦ cet écart augmente avec le nombre d'enfants : 10 % des mères ont suivi une formation 24 mois après la naissance de leur troisième enfant contre 12 % lorsqu'il s'agit du deuxième enfant et 16 % après le premier enfant.

Le déficit de formation professionnelle des femmes durant la période de maternité n'est pas rattrapé et est sans doute de nature à peser sur leur montée en compétences.

Graphique 3 : Proportion d'hommes et de femmes ayant suivi une formation d'au moins 18 heures



Source : Mission d'après DARES.

1.2.3. Les contraintes familiales en particulier la garde d'enfant sont de nature à peser sur la réussite d'une recherche d'emploi

Un demandeur d'emploi est susceptible d'avoir besoin d'une solution de garde d'enfant pour une durée temporaire (dans le cadre d'entretiens d'embauche ou de période d'immersion...) ou permanent (dans le cadre de la reprise d'emploi). Pôle emploi estime que les difficultés d'accès aux modes de garde pour les enfants des demandeurs d'emploi procèdent d'une faible disponibilité de places en crèche, du coût associé à la garde d'enfant (en particulier l'accueil individuel) et du manque d'informations sur les dispositifs d'aide existants.

La mission s'est basée sur les enseignements tirés par une étude de Pôle emploi « Estimation du nombre de demandeurs d'emploi ayant un frein à la recherche d'emploi résultant de problèmes de garde d'enfant » réalisée en octobre 2019.

1.2.3.1. Environ 220 000 demandeurs d'emploi estiment que les contraintes familiales peuvent être un frein au retour à l'emploi¹⁰.

Parmi ce public, il apparaît que 70% ont au moins un enfant en charge. En croisant avec les caractéristiques de ces personnes¹¹, à 80 % des femmes, l'analyse déduit que ces contraintes familiales relèvent principalement de difficulté de garde des enfants à charge.

Au regard du nombre de demandeurs d'emploi toutes catégories confondues, la part de ceux qui déclarent dans cette étude, être freinés dans leur retour à l'emploi pour des contraintes familiales demeure relativement limitée (autour de 5% d'entre eux). Néanmoins, on peut dire que parmi ceux qui déclarent être freinés dans leur retour à l'emploi, la question de la garde de leur enfant joue un rôle important.

1.2.3.2. Des actions ont été entreprises par Pôle emploi pour répondre à ces difficultés

Différentes aides à la garde d'enfants sont proposées par Pôle emploi. Pôle emploi propose à la fois un accompagnement financier (AGEPI) et une offre de service (à travers les AVIP notamment).

Encadré 1 : Les aides à la garde d'enfant

L'aide à la garde d'enfants pour parents isolés (AGEPI)

L'AGEPI permet d'assurer la couverture du reste à charge des familles pour la garde de leurs enfants. Son champ de bénéficiaires recouvre notamment les demandeurs d'emploi parents isolés non indemnisés et les bénéficiaires des minima sociaux.

L'aide intervient pour tout type de mode de garde (établissement d'accueil du jeune enfant, assistantes maternelles) et dans le cadre d'un retour à l'emploi (CDI, CDD,...) ou d'une entrée en formation.

Son montant pour une activité d'intensité de 15h à 35h/ semaine est de 400 euros pour un enfant puis 60 euros par enfant supplémentaire jusqu'à 520 euros. Pour mémoire, près de 3400 AGEPI ont été attribués en 2019 pour un total de 1,3 M€, ce qui apparaît comme très faible.

Le recours aux crèches AVIP

Une charte lie la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) et Pôle emploi portant sur les crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip). Ces crèches offrent des places aux jeunes enfants dont les parents sont en recherche d'emploi. En 2019, 104 crèches ont été agréées dans 24 départements pour 1 650 places. En 2020, 300 nouvelles crèches ont été identifiées pour 3 000 places supplémentaires, ce qui porterait le nombre de places de crèche AVIP à 4 650, soit moins de 1 % du total des places de crèches.

¹⁰ Dans deux tiers des cas, ces demandeurs d'emploi relèvent que d'autres freins pèsent sur leur recherche d'emploi.

¹¹ A plus de 70% autour de la trentaine, sexe féminin à 80%, niveau de scolarisation relativement plus élevé et moindre niveau d'ancienneté au chômage que dans l'ensemble de la population des demandeurs d'emploi.

Annexe VII

Une convention de partenariat a été signée entre Pôle emploi et la CNAF pour renforcer la coopération entre les deux structures et proposer davantage d'accompagnement aux demandeurs d'emploi qui rencontrent des freins liés aux contraintes familiales. Cette convention repose sur trois axes :

- ◆ Axe 1 : Améliorer les réponses aux besoins d'accueil du jeune enfant exprimés par les familles engagées dans un parcours d'insertion professionnelle, et les faire connaître ;
- ◆ Axe 2 : Simplifier la mise en relation entre l'offre et la demande de places en crèches pour tous, notamment pour les demandeurs d'emploi ;
- ◆ Axe 3 : Mieux informer les demandeurs d'emploi sur des dispositifs d'aide à la garde d'enfant afin de contribuer à réduire la charge financière liée à la garde d'enfant ».

1.3. Globalement, au regard des analyses en comparaison internationale, la France offre d'assez bons résultats sur le plan de l'intégration des mères au marché du travail

La mise en lumière des taux d'activité et d'emploi des femmes avec ou sans enfants est utilisée dans les PLFSS pour mesurer l'efficacité des dispositifs en place en France. Les indicateurs mobilisés dans le PLFSS sont :

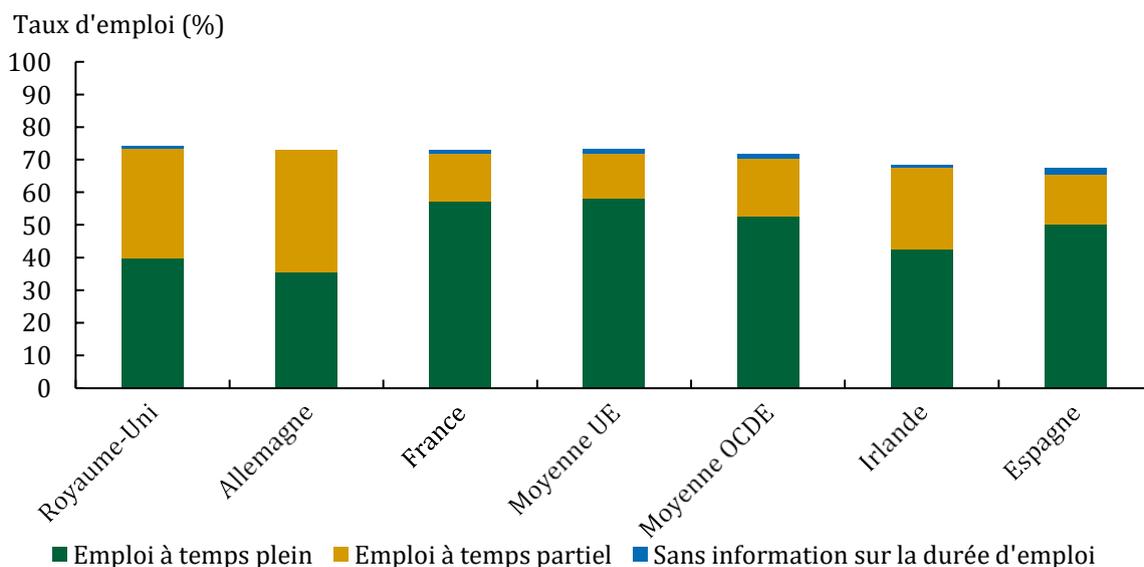
- ◆ taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans en France ;
- ◆ taux d'emploi des 20-64 ans en Europe en 2019 ;
- ◆ taux d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants ;
- ◆ taux d'activité des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants.

La mission a repris la majorité de ces indicateurs et y a ajouté diverses autres données tirées notamment de l'OCDE et des comparaisons internationales.

1.3.1. La France affiche un taux d'emploi des mères de 73% similaire à celui de l'UE et supérieur à celui de l'OCDE (71%).

Avec un taux d'emploi (plein et à temps partiel) des mères de 73% la France se situe au niveau de la moyenne européenne et légèrement au-dessus de celle de l'OCDE (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Taux d'emploi des mères de 15 à 64 ans (2019 ou année la plus récente)



Source : OCDE.

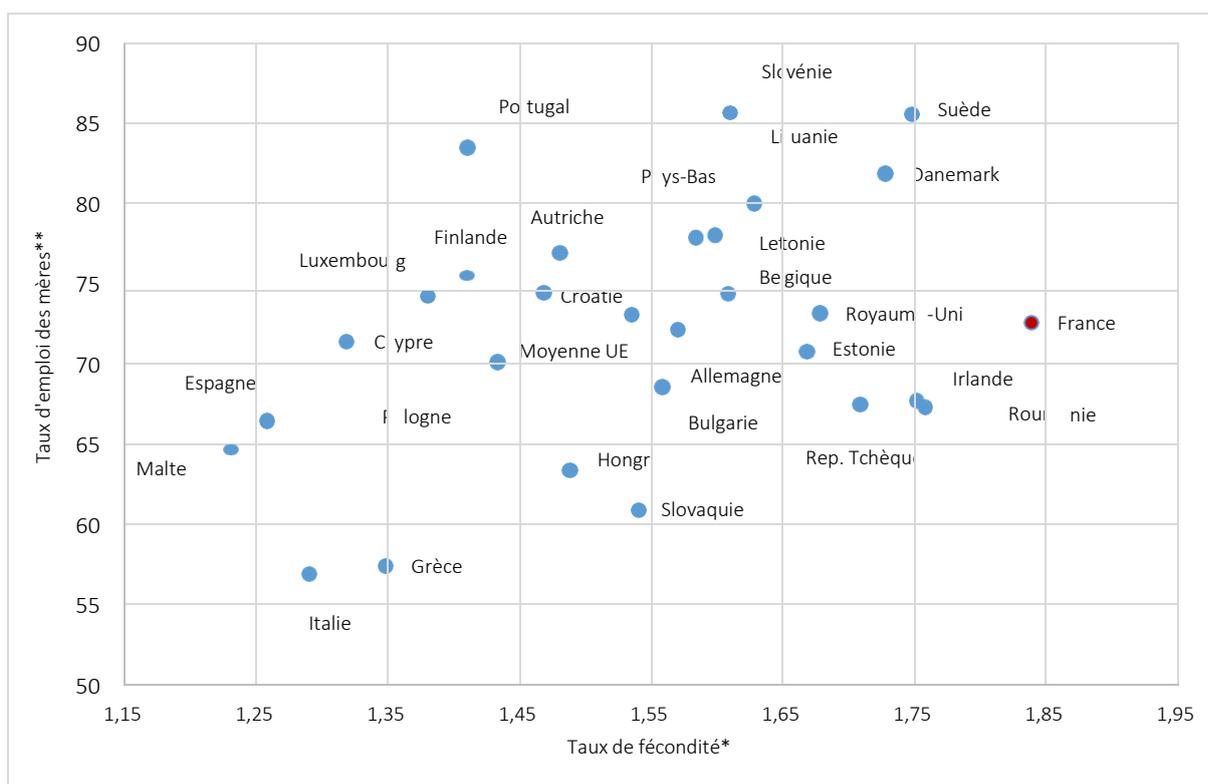
Annexe VII

L'annexe I du PLFSS estime qu'en France, les femmes contribuent fortement à l'activité économique et lient ce haut niveau de taux d'emploi et d'activité des femmes à l'effort réalisé « en matière d'offre, de financement et de tarification des différents modes d'accueil des jeunes enfants ».

Cette statistique de taux d'emploi des mères dans la moyenne UE et au-dessus de la moyenne OCDE est, par ailleurs, à lire au regard du taux de fécondité élevé de la France. En effet, avec l'un des taux de fécondité les plus élevés de l'OCDE et le plus élevé de l'UE, la France parvient à maintenir un niveau d'emploi des mères identique ou supérieur à nombre de pays (Royaume-Uni, Espagne, Allemagne) où le taux de fécondité est inférieur à celui de la France.

Il est à noter, qu'avec un taux de fécondité relativement proche (autour de 1,7), le Danemark et la Suède présentent des taux d'emploi des mères très élevés par rapport à la France. Ces bonnes performances scandinaves s'expliquent en partie par le haut niveau de couverture des services d'accueil de la petite enfance. En effet, la littérature suggère¹² que l'offre de garde permettrait d'expliquer un tiers de la hausse du taux d'emploi observée entre le début des années 1980 et 2010. Par ailleurs, le faible taux de chômage et le niveau élevé des salaires jouent également un rôle.

Graphique 5 : Taux d'emploi des mères de 15 à 64 ans en fonction du nombre d'enfant par femme (2018)



*Source : Mission d'après les données OCDE, (*Average number of children born per woman over a lifetime given current age-specific fertility rates and assuming no female mortality during reproductive years **Taux d'emploi des femmes âgées de 15 à 64 ans ayant au moins un enfant (0-14 ans)).*

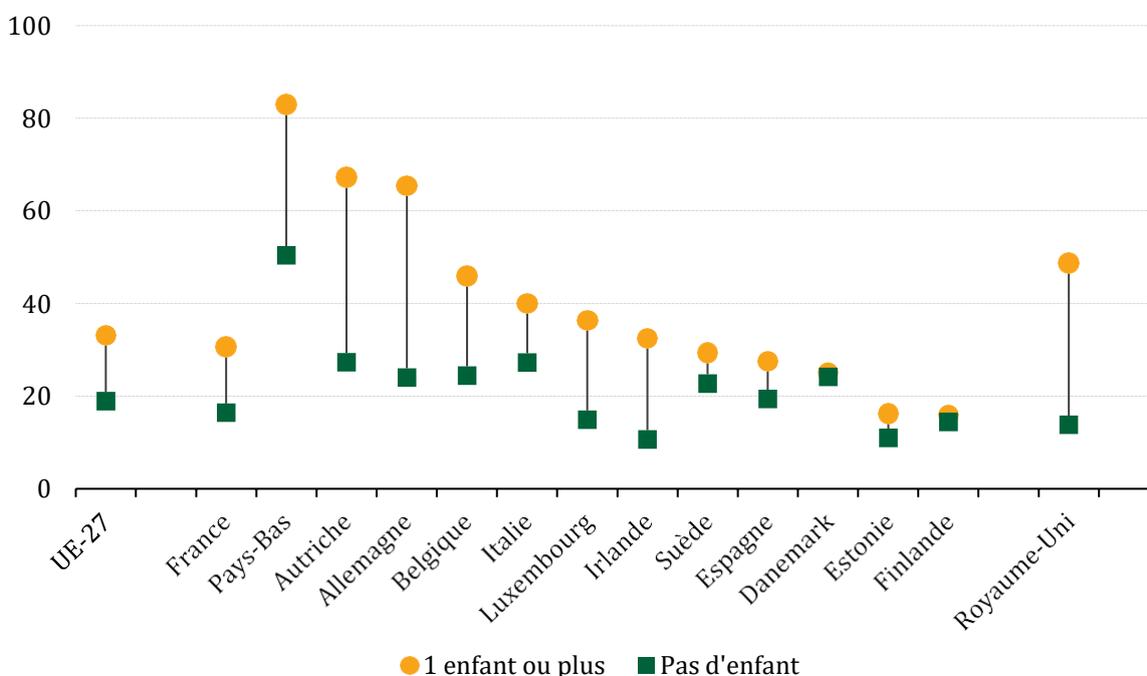
¹² Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD, Olivier Thévenon, OECD, 2013.

1.3.2. L'écart entre la part de femmes à temps partiel selon qu'elles aient ou non des enfants est en France parmi les plus faibles de l'Union européenne

En France, la part de femmes travaillant à temps partiel est de 30,7 % lorsqu'elles ont un enfant contre 16,4% lorsqu'elles n'en ont pas. Cet écart est beaucoup plus faible que dans d'autres pays. Ainsi en Allemagne seules 24% des femmes sans enfant travaillent à temps partiel contre 64% pour les femmes avec enfant. En revanche, au Danemark ou en Finlande, la différence entre la part de femmes à temps partiel ayant ou non un enfant est quasiment nulle.

Cela suggère que la maternité n'entraîne pas de basculement de manière significative vers le temps partiel. Cette situation suggère que les différents dispositifs mis en place en France (congrés parentaux, CMG, dispositifs d'accueil du jeune enfant...) ont un effet positif sur la participation des femmes au marché du travail. En revanche, le système scandinave (garde de l'enfant par les parents jusqu'à un an puis garantie de place en crèche au-delà) semble encore plus efficace de ce point de vue.

Graphique 6 : Part des femmes (25-49 ans) occupant un emploi à temps-partiel selon la présence ou non d'enfant (en %), 2019

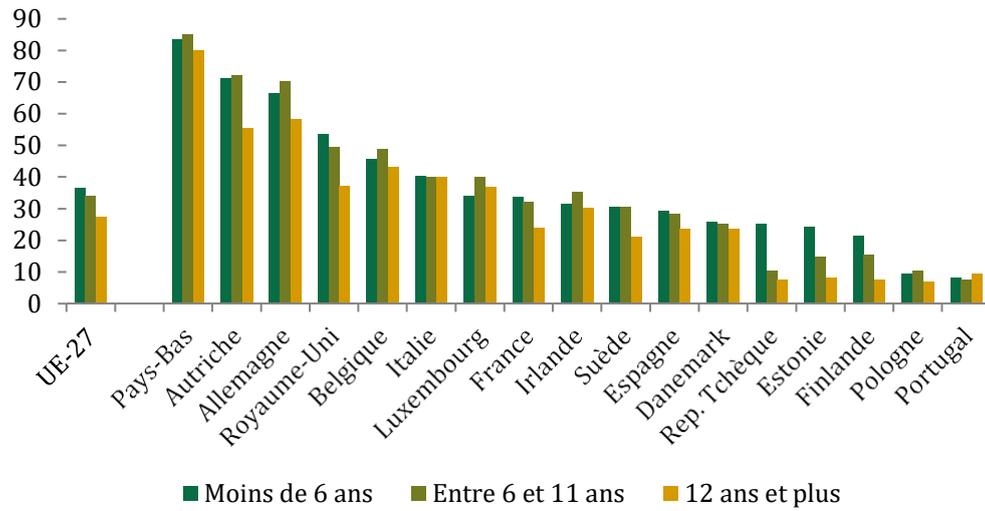


Source : Eurostat, 2020.

Par ailleurs, l'impact sur la nature de l'activité professionnelle (temps partiel ou temps plein) varie en fonction de l'âge de l'enfant. Au sein de l'UE, 37% des mères (entre 25 et 49 ans) ayant un enfant de moins de 6 ans travaillent à temps-partiel. Ce taux passe à 34% lorsque le plus jeune enfant est âgé de 6 à 12 ans et à 27% lorsqu'il a plus de 12 ans. En France, ces taux sont respectivement de 34%, 32% et 24% en 2019.

Annexe VII

Graphique 7 : Part des mères (25-49 ans) occupant un emploi à temps-partiel en fonction de l'âge du plus jeune enfant (en %), 2019



Source : Eurostat, 2020.

2. Fondée sur le principe du libre choix à la fois pour la décision de retour à l'emploi et entre les différents modes de garde de l'enfant, la politique familiale française n'est pas pleinement satisfaisante ni pour les parents ni pour les enfants

2.1. Un dispositif de congés parentaux souvent modifié qui accompagne des évolutions sociales

Les rapports les plus récents sur les congés parentaux sont ceux de l'IGAS et du HCFEA en 2019. Sans reproduire leurs analyses et propositions¹³, on peut rappeler que les congés parentaux se situent après le congé de maternité, financé par l'assurance maladie-maternité et les employeurs, publics et privés, institué pour protéger la santé de la femme et de l'enfant. Ils sont d'une durée de 16 semaines (26 semaines à partir du troisième enfant), et en complément du congé de paternité, créé en 2001 avec 11 jours calendaires (18 en cas de naissances multiples, en sus des 3 jours du congé de naissance) et porté par la LFSS 2021 à 25 jours (32 jours pour naissances multiples)¹⁴.

Le congé parental d'éducation, congé parental dans la fonction publique, créé en 1977, permet de suspendre le contrat de travail pendant un an, renouvelable jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Le législateur a supprimé parallèlement les prestations anciennes de « salaire maternel » (allocation de mère au foyer 1939, allocation de salaire unique 1941), avant de créer en 1985 l'allocation parentale d'éducation (APE) pour les mères de trois enfants, puis de deux enfants à compter de 1994. En 2004, l'APE est intégrée dans les prestations d'accueil du jeune enfant (PAJE) et devient le complément de libre choix d'activité (CLCA) puis la prestation partagée d'éducation ou PreParE en 2014.

Objectifs et modalités évoluent progressivement, et selon les époques, entre facilitation de l'accueil du jeune enfant de moins de 3 ans et retrait temporaire, total ou partiel, du marché du travail de salariées aux rémunérations modestes compte tenu du montant forfaitaire et limité de la prestation, indexée sur les prix de surcroît (397 € mensuels pour la PreParE, non imposable comme toute prestation familiale).

Plus récemment, le congé de paternité vise à renforcer les liens père-enfant et faire évoluer l'implication des pères dans les tâches éducatives et domestiques. Son allongement reste tardif et son recours limité par rapport à d'autres pays. Une réflexion sur les conditions d'un bon développement de l'enfant et investissement de la fonction parentale se développe et fait consensus chez les professionnels de la petite enfance, avec des conséquences potentielles positives pour les parents et la société si la France devait se rapprocher du modèle scandinave, accueil principalement par les deux parents la première année de l'enfant, puis un recours systématique à l'accueil formel voire un droit opposable (voir les rapports « Giampino » et « Cyrulnik »).

¹³ Mission d'évaluation du congé parental d'éducation et de la prestation partagée d'éducation du jeune enfant, IGAS 2018-124R, avril 2019, et Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance, HCFEA février 2019.

¹⁴ Décret 2021-574 du 10 mai 2021 relatif à l'allongement et à l'obligation de prise d'une partie du congé de paternité et d'accueil de l'enfant.

Annexe VII

La Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) permet au parent de cesser son activité professionnelle ou de la réduire afin de s'occuper de son enfant de moins de 3 ans ou moins de 20 ans en cas d'adoption. Elle est versée pour toute naissance intervenue après le 1er janvier 2015 (auparavant complément de libre choix d'activité - Clca) selon les modalités suivantes :

- ◆ Dès le premier enfant ;
- ◆ Sans condition de ressources ;
- ◆ Sous condition de durée minimum de cotisation¹⁵.

La durée de versement est variable en fonction du rang de l'enfant (de 6 mois à 48 mois) et le montant mensuel versé (au 1^{er} avril 2020) est :

- ◆ 400,39 € à taux plein (cessation totale d'activité) ;
- ◆ 258,83 € à taux partiel (durée de travail inférieure ou égale à 50%) ;
- ◆ 149,31 € à taux partiel (durée de travail comprise entre 50% et 80%).

Le montant de la PreParE est majoré à 654,46 € si au moins 3 enfants sont à charge avec cessation complète de l'activité. En 2019, l'effort en faveur de la PreParE a représenté 922M€ (soit une baisse de 55% par rapport à 2013 où elle représentait près de 2 Mds d'euros). Moins de 300 000 familles sont désormais concernées par ce dispositif qui touche essentiellement les mères de famille modestes. Avec 273.000 familles bénéficiaires en 2019, l'effectif concerné est près de moitié de celui avant la réforme de 2014 et la dépense 2020 représente 43 % de la dépense 2013.

Suite à la publication en septembre 2020 du rapport de la commission présidée par Boris Cyrulnik « les mille premiers jours de l'enfant », le secrétaire d'Etat à la famille a annoncé un certain nombre de mesures dont :

- ◆ les parcours « mille jours » en lien avec les CAF ;
- ◆ le doublement à compter du 1^{er} juillet 2021 du congé de paternité de 14 à 28 jours (soit de 11 à 25 jours calendaires en sus des 3 jours du congé de naissance, avec prise obligatoire de 4 jours consécutifs au congé de naissance, les autres jours pouvant être pris dans les quatre mois), intégré dans la LFSS 2021¹⁶.

2.2. Un effort de création de places important en faveur de l'accueil formel du jeune enfant

La politique d'accueil du jeune enfant comporte de nombreux outils pour atteindre plusieurs objectifs.

Ainsi que le note la Cour des Comptes¹⁷, **la politique d'accueil des jeunes enfants** participe à la fois de la politique familiale, de la politique sanitaire et sociale, de la politique de l'emploi, et de la politique éducative et **se fonde sur un principe majeur : la neutralité des pouvoirs publics et le libre choix des parents en matière de mode de garde des jeunes enfants.**

¹⁵ Il faut avoir validé 8 trimestres d'assurance vieillesse durant : (i) les deux dernières années pour le 1er enfant (ii) les quatre dernières années pour deux enfants, (iii) les cinq dernières années à partir du troisième enfant.

¹⁶ Article 73 modifiant le code du travail L1225-35, l'impact est estimé à 400 M€ en année pleine pour la branche famille.

¹⁷ Cour des comptes, L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler, 2013.

Annexe VII

Le premier mode de garde à titre principal pendant la semaine des enfants de moins de 3 ans était en 2013 les parents (61%), devant l'assistante maternelle (19 %) et l'accueil formel en EAJE (13 %), selon l'enquête DREES¹⁸.

Pour autant, la part des enfants de moins de 3 ans qui bénéficie d'un mode de garde formel, indicateur suivi annuellement par la CNAF au titre de la COG est en augmentation : il est passé de 47,7% en 2006, première année disponible, à 52,2% en 2011, puis 57,7% en 2016 et 59,3% en 2018. Cela procède de divers facteurs touchant à l'évolution du nombre de places mais également des dynamiques démographiques.

2.2.1. L'offre d'accueil formel des enfants est diverse et monte en puissance depuis deux décennies malgré une problématique croissante de ressources humaines et d'attractivité

Les modes de garde formels se répartissent en deux grandes catégories :

- ◆ les accueils individuels (assistante maternelle et garde à domicile) dont le poids et l'organisation constituent une spécificité française ;
- ◆ les accueils collectifs (crèche et préscolarisation).

Il existe de fait une large palette de modes de garde (cf. encadré ci-dessous).

Encadré 2 : Les modes de garde formels en France du jeune enfant

L'assistante maternelle dont le métier a été réformé par le législateur en 2005 peut accueillir jusqu'à quatre enfants âgés de moins de six ans, à son domicile ou dans une maison d'assistants maternels (MAM). Elle est rémunérée par la famille employeur dans 90 % des cas, sauf si elle travaille dans le cadre d'une crèche familiale.

L'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) comprend plusieurs catégories :

- les crèches collectives accueillent des enfants selon des horaires réguliers. Il peut s'agir de crèches traditionnelles (aussi appelées parfois et dans l'enquête DREES « *crèches de quartier* ») ouvertes de 8 à 12 heures par jour, de crèches du personnel (parfois appelées « *crèches d'entreprises* » ou, le cas échéant « *crèches inter-entreprises* ») implantées sur le lieu de travail des parents, de crèches parentales gérées par les parents ou de « *micro-crèches* » dont la capacité d'accueil est limitée à dix places. De plus en plus, les entreprises privilégient l'achat de berceaux dans des crèches proches du domicile des parents ;
- les haltes garderies pratiquent l'accueil occasionnel, dans la limite des places disponibles ;
- les crèches « multi-accueil » combinent accueil régulier et occasionnel ;
- les crèches familiales regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile et sont rémunérées par la collectivité locale ou l'organisme qui les emploie. Un encadrement professionnel est assuré par le personnel de la crèche ;
- les jardins d'enfants sont des structures d'éveil réservées aux petits de deux à six ans.

La **garde à domicile** permet aux parents de faire garder leur enfant chez eux, en recourant soit à un professionnel employé par leurs soins, soit à un organisme agréé par l'État, entreprise ou association. Elle peut être partagée par plusieurs familles.

¹⁸ Enquête DREES modes d'accueil et de garde du jeune enfant en 2013, voir notamment DREES études et résultats n°896 octobre 2014. Mais, sur la durée de la semaine soit 5 jours de 8h à 19h ou 55 heures par semaine, le second mode de garde est fréquent est important. Ainsi, sur les 61 % d'enfants gardés principalement chez leurs parents, 32% n'ont pas d'autre mode de garde, mais l'autre moitié recourt à un mode de garde secondaire, assistante maternelle (9 %) pour environ 19 h en moyenne, EAJE (8 %) pour environ 14 h, grands-parents (7 %) pour 9h30 environ, et l'école (3 %) pour 15 h. Ainsi la préscolarisation à 2 ans n'apparaît jamais comme mode de garde principal, et concerne 3 % des enfants de moins de 3 ans, donc 9 % des enfants de 2 ans. Les enfants dont le mode de garde principal est l'assistante maternelle ou l'EAJE ne connaissent que ce mode de garde (à 77 % et 70 % respectivement), mais l'EAJE est le mode de garde secondaire notamment pour 14h par semaine de 8 % des enfants.

Annexe VII

Premier mode d'accueil formel du jeune enfant de moins de 3 ans, l'assistante maternelle accueille également des enfants de 3 à 6 ans, voire exceptionnellement au-delà, dans une proportion d'environ 40%¹⁹. La CNAF et la DREES en tiennent compte dans le suivi de l'offre d'accueil formel jusqu'à 3 ans.

Le métier d'assistante maternelle, jusque-là en partie informel, en dehors des crèches familiales, s'est développé avec « les dispositions de la loi du 12 juillet 1992 qui ont modifié le statut des assistantes maternelles, et institué [la prestation familiale ancêtre du complément mode de garde CMG assistante maternelle et intitulée] l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), ont entraîné plus qu'un doublement des effectifs agréés. Cet essor correspond également en partie à la régularisation du travail non déclaré auparavant²⁰. »

Encadré 3 : Loi portant sur les professions d'assistant maternel et d'assistant familial

« La loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 a réformé les règles régissant les professions d'assistant maternel et d'assistant familial, en procédant notamment à une meilleure distinction des deux métiers qui font l'objet de dispositions spécifiques depuis une première loi de 1977. Elle définit les deux professions :

- L'assistant familial²¹ : la personne qui accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à son domicile, dans le cadre d'un dispositif de protection de l'enfance, un dispositif médico-social ou un service d'accueil familial thérapeutique.
- L'assistant maternel : la personne qui accueille habituellement et de façon non permanente, à son domicile, des mineurs confiés par leurs parents, directement ou par l'intermédiaire d'un service d'accueil (crèche familiale par exemple) ».

Cette loi réaffirme la nécessité d'obtention d'un agrément préalable pour pouvoir exercer ces professions. Cet agrément est par ailleurs délivré par le président du conseil général (service départemental de protection maternelle et infantile)²². Les services départementaux de PMI organisent pour les personnes ayant demandé l'agrément d'assistante maternelle une formation gratuite de 120 heures, moitié en préalable à l'accueil et dans les 6 mois de la demande, moitié pendant leurs deux premières années d'accueil. A l'issue de cette formation, ils doivent présenter la première épreuve professionnelle du CAP petite enfance, sans que la réussite à cette épreuve soit obligatoire.

¹⁹ Études et résultats n°978 octobre 2016 Les assistantes maternelles gardent 8% d'enfants de plus en 2014 qu'en 2010 : « La part des 6 ans ou plus passe de 4,5 % en 2010 à 6,2 % en 2014, tandis que celle des moins de 3 ans décroît de 61,2 % à 60 %. Une redistribution des places s'effectue en faveur des enfants plus âgés. »

²⁰ Études et résultats DREES n°79 septembre 2000 les travailleurs sociaux en 1998 : 800.000 professionnels reconnus. La DRESS y inclut 380.000 assistantes maternelles agréées par les services départementaux de PMI, en notant que 306.000 au lieu de 130.000 en 1988 travaillent pour des particuliers directement, 27.500 dans les crèches familiales, 37.000 pour les départements (ASE), 22.000 les communes, et 10.000 dans le secteur du handicap.

²¹ Il intervient spécifiquement dans le cadre de l'ASE, 49.000 assistants familiaux agréés étaient en activité en 2009. En 2010 a été créé le diplôme d'État d'assistant familial (DEAF) qui fait partie des formations sociales suivies par la DGCS et la DREES.

²² Rapport d'évaluation de mise en œuvre de la loi de 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, DGCS août 2012.

Annexe VII

Le CAP petite enfance, rénové en 2017 sous l'appellation de CAP accompagnant éducatif de la petite enfance (AEPE), demeure le premier niveau de formation pour accéder aux métiers de la petite enfance, en EAJE et à l'éducation nationale (AESH) ou en collectivité locale (ATSEM), notamment, ou exercer comme assistante maternelle, même si ce CAP n'est pas une condition d'exercice. Il s'obtient en un an après le bac, ou un BEP ou un autre CAP, ou en deux ans en lycée professionnel après la troisième, le cas échéant en apprentissage, par la VAE ou en candidat libre. Avec 28 073 diplômes délivrés en 2019 et un taux de réussite de 82 %, le CAP AEPE représente un tiers des CAP des services et 15% de l'ensemble des CAP délivrés en formation initiale. C'est aussi la première certification demandée en VAE, avec une baisse transitoire en 2019 liée au changement de CAP, et environ 2 011 candidats examinés (-45 %), pour 1 448 validations totales et 385 validations partielles²³.

La nécessité de la professionnalisation et d'une meilleure attractivité des métiers de la petite enfance, assistante maternelle ou en EAJE, est exprimée par les professionnels du secteur et portée par les pouvoirs publics depuis deux décennies. En témoigne, parmi d'autres, le plan « métiers de la petite enfance », porté par le secrétariat d'État à la famille en 2008, qui a notamment créé la prime CAF à l'installation comme assistante maternelle (300 à 500 € selon les territoires) et les relais assistantes maternelles (RAM, devenant relais petite enfance depuis l'ordonnance relative aux services aux familles²⁴, environ 3 000 RAM à ce jour). Il été suivi par un plan d'action pour la petite enfance de novembre 2016, à la suite notamment d'un premier rapport de Mme Giampino, qui a largement inspiré l'action des pouvoirs publics sur les formations, notamment, la rénovation du CAP AEPE en 2017. La réingénierie des formations sociales avec adossement à l'université a été publiée en août 2018, notamment pour le DE d'éducateur de jeune enfant (EJE), ces derniers assurant la moitié des directions d'EAJE, à côté d'autres professionnels sanitaires (puéricultrices, médecins dans les grandes structures).

S'agissant de la formation des assistantes maternelles, le rapport Giampino note qu'elle est particulièrement mal connue²⁵, aucune évaluation (même entre départements) n'étant faite de l'action de formation de services de PMI par ailleurs en grande difficulté. S'agissant des personnels des EAJE, le rapport rappelle (page 226) notamment qu'employant près de 120 000 personnes, les EAJE, des modalités de formation sont prévues par la réglementation et qu'en outre « le personnel des EAJE qui est chargé de l'encadrement des enfants²⁶ doit être constitué, pour 40% au moins de l'effectif, de titulaires du diplômes d'Etat d'infirmier en puériculture, d'éducateur de jeunes enfants, d'auxiliaire de puériculture, d'infirmier ou de psychomotriciens et, pour 60% au plus de l'effectif, de titulaires d'une qualification définie par arrêté (arrêté du 30 décembre 2000), dont le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) spécialité « petite enfance ». Des conditions particulières sont aussi prévues pour la direction des établissements. »

²³ Note d'information DEPP/Education nationale n°49 décembre 2020.

²⁴ Ordonnance n°2021-611 du 19 mai 2021.

²⁵ Le rapport indique page 171 que « En 2009, il a été fait obligation aux assistant-e-s maternel-le-s de suivre l'enseignement de l'unité 1 du CAP Petite enfance pour valider leur agrément (sans que la validation ne soit obligatoire). L'objectif était d'inciter les assistant-e-s maternel-le-s à acquérir, en fait, la certification dans sa totalité ; d'encourager la montée en compétence et d'établir une passerelle vers d'autres professions de la petite enfance. Si la proportion des assistant-e-s maternel-le-s qui, s'étant présentés à l'examen, l'obtiennent est élevé (de l'ordre de 80 %), reste que la proportion globale des assistant-e-s maternel-le-s qui suivent l'ensemble de la formation du CAP Petite Enfance et le valident n'est pas connue. On connaît le nombre de personnes se présentant à l'examen global (32 000 en 2013) et admises (27 600 la même année). Il y a 8,6% de candidats scolaires et 4,3% en apprentissage, ce qui est faible. »

²⁶ Ces conditions définies par l'article R2324-42 du CSP sont particulièrement complexes, le décret ayant été modifié en 2003, 2007 et 2010 et l'arrêté en 2018 (arrêté du 3 décembre modifiant l'arrêté du 26 décembre 2000).

Annexe VII

Il donne la répartition suivante des personnels en EAJE, selon une enquête 2011 CREDOC-DGCS, qui établit que les auxiliaires de puériculture sont la première qualification en EAJE, à hauteur de 36 % de l'ensemble des personnels, devant les EJE (16 %) et les titulaires du CAP petite enfance. « Les **auxiliaires de puériculture** (niveau III ex-V) accompagnent, dans les maternités, les centres de PMI et les crèches, les apprentissages des nourrissons et des jeunes enfants jusqu'à 3 ans, tout en veillant à leur hygiène et à leur confort. Ils sont 60 000 en exercice dont 99% de femmes, dont près de 40 000 en EAJE (chiffre 2010). »

Pour mémoire, d'importants travaux ont récemment été rendus sur ces sujets :

- ◆ le plan de 2016 prévoyait pour sa part un cadre national commun de l'accueil du jeune enfant, qui a été élaboré par le HCFEA²⁷, une simplification des normes d'accueil, des orientations relatives au handicap, à la transition vers l'école, l'insertion par l'emploi et la labellisation de crèches « à vocation d'insertion professionnelle » (AVIP) ;
- ◆ le rapport de la commission présidée par Boris Cyrulnik « les mille premiers jours, là où tout commence » a été publié en septembre 2020.

Sur la base de ces travaux, le secrétariat d'Etat à la famille et la délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté ont lancé le 6 mai 2021 un plan de formation petite enfance destiné à l'ensemble des professionnels. Un séminaire conjoint CNAF-France stratégie-HCFEA intitulé « premiers pas » a réuni les acteurs entre décembre 2020 et l'été 2021 et « prend appui sur les enjeux du développement de l'enfant et du rôle de son environnement social et familial pour dégager des lignes d'orientation possibles d'une politique publique concertée de la première enfance. »

En 2019, le titre « assistant maternel/garde à domicile » délivré par la branche a été rénové dix ans après sa création et est promu, notamment par l'organisme certificateur, pour valoriser pour les professionnels et les parents employeurs les compétences de ces salariés, favoriser leurs évolutions professionnelles et mises en relation²⁸. Par décret du 23 octobre 2018, la formation préalable à l'accueil est passée à 80 heures (au lieu de 60), en trois blocs, les titulaires du titre étant dispensés des blocs 1 et 2 (besoins fondamentaux de l'enfant et spécificités du métier d'assistant maternel), et dans le cadre du renouvellement à 5 ans ou 10 ans de l'agrément d'assistant maternel, dispensés de présenter les deux épreuves du CAP AEPE (UP1 et UP3). Ces incitations n'ont pas, à ce stade, produit leurs effets, le titre restant peu connu, des salariés et des employeurs, et le nombre des certifications, non obligatoires, restant à ce jour très en-dessous des besoins de professionnalisation et d'agrément (environ 80.000 agréments annuels pour 400.000 assistants maternels agréés, à comparer à 700 certifications en 2018, VAE comprises).

Enfin, la branche professionnelle s'est structurée et sera dotée en 2021 d'un comité de filière, chargé de « de travailler à la mise en place de passerelles pour construire des parcours professionnels et d'aborder la question de la rémunération des professionnels » et le secrétaire d'Etat aux familles a annoncé la tenue d'une conférence de la famille en septembre 2021, les conférences annuelles de la famille ayant été réunies à partir de 1982 et interrompues en 2007.

²⁷ Rapport 2019 de Sylviane Giampino sur le pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant.

²⁸ Le titre inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP n°34691) représente environ 600 heures de formation, il ne se substitue pas à la formation de 120h du conseil départemental, mais peut en dispenser et la prolonger. Il est accessible soit par la formation initiale ou continue, soit par l'apprentissage ou le contrat de professionnalisation, ou la VAE. Il est situé comme le CAP AEPE ou le DE d'auxiliaire de puériculture au niveau 3 de formations (ancien niveau V CAP-BEP), comprend huit blocs dont deux sont communs aux autres certifications assistant maternel/garde à domicile (CAP AEPE) et deux autres (prévention et sécurité au domicile, entretien du domicile et du linge) aux titres « employé familial », « assistant de vie dépendance ». Le nombre de certifiés en 2018 et 2019, année de rénovation du titre, est de 503 et 220, et par la VAE de 179 et 70.

2.2.2. L'offre d'accueil formel a doublé depuis 25 ans tant en individuel qu'en collectif avec de profondes transformations en EAJE dont un développement important du secteur marchand depuis 10 ans

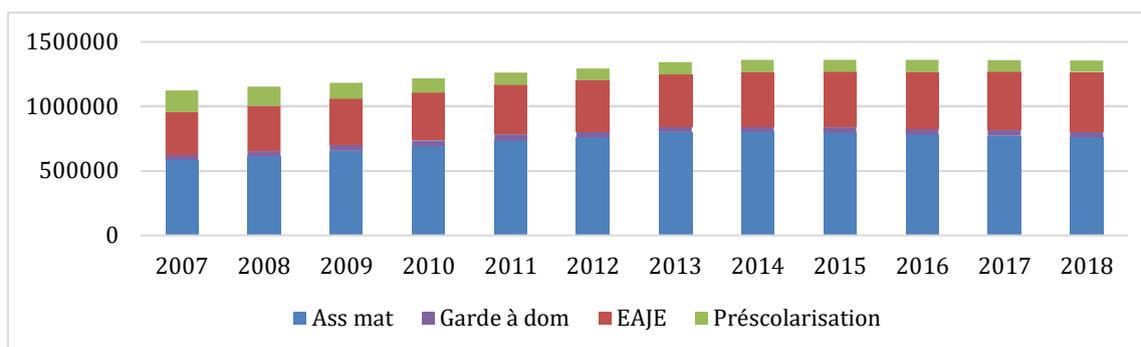
Les étapes du développement de l'offre d'accueil peuvent être, en partie, identifiées par les enquêtes et systèmes d'information développés principalement par la CNAF et la DREES. Elles permettent, avec certaines conventions et difficultés qui seront commentées, de reconstituer une série longue depuis 1993 pour l'offre d'accueil collectif. En revanche, les agréments d'assistantes maternelles ne sont disponibles que depuis 1997, les rapports annuels de l'Observatoire national de la petite enfance de la CNAF depuis 2005, ainsi que les statistiques d'activité des assistantes maternelles (en lien avec le service PAJemploi mis en œuvre par les URSSAF). Le développement des micro-crèches n'apparaît qu'à compter de 2010, le décret n°2010-613 du 7 juin 2010 définissant les normes qui leur sont applicables, après 3 ans d'expérimentation.

Entre 1993 et 2008, l'offre globale d'accueil des enfants de moins de 3 ans (hors garde à domicile) est vigoureusement développée en accueil collectif et individuel.

Plus récemment, entre 2008 et 2018²⁹, l'effort s'intensifie en EAJE avec près de 100.000 places nettes créées, dont 40.000 en micro-crèches, et se poursuit en assistantes maternelles et en garde à domicile, avec environ 165.000 places théoriques supplémentaires, compensant le recul jusqu'en 2012 de la préscolarisation à 2 ans (-60.000 enfants supplémentaires) ; phénomène nouveau, les places théoriques en assistantes maternelles baissent depuis 2014.

La première date, 1993, correspond au début de l'enquête annuelle DREES auprès des services de PMI sur l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans, et coïncide par ailleurs avec le creux historique des naissances en France en 1994 (708 000 naissances). Pour sa part, la revue de dépenses 2017 sur l'accueil du jeune enfant avait comparé l'offre globale et l'effort public, notamment entre 2008 et 2015. Les deux COG précédentes portaient sur les périodes de 2009 à 2012 et de 2013 à 2017. Enfin, les dernières données publiées par l'ONAPE concernent l'année 2018, première de la COG en cours, sur la période 2018-2022.

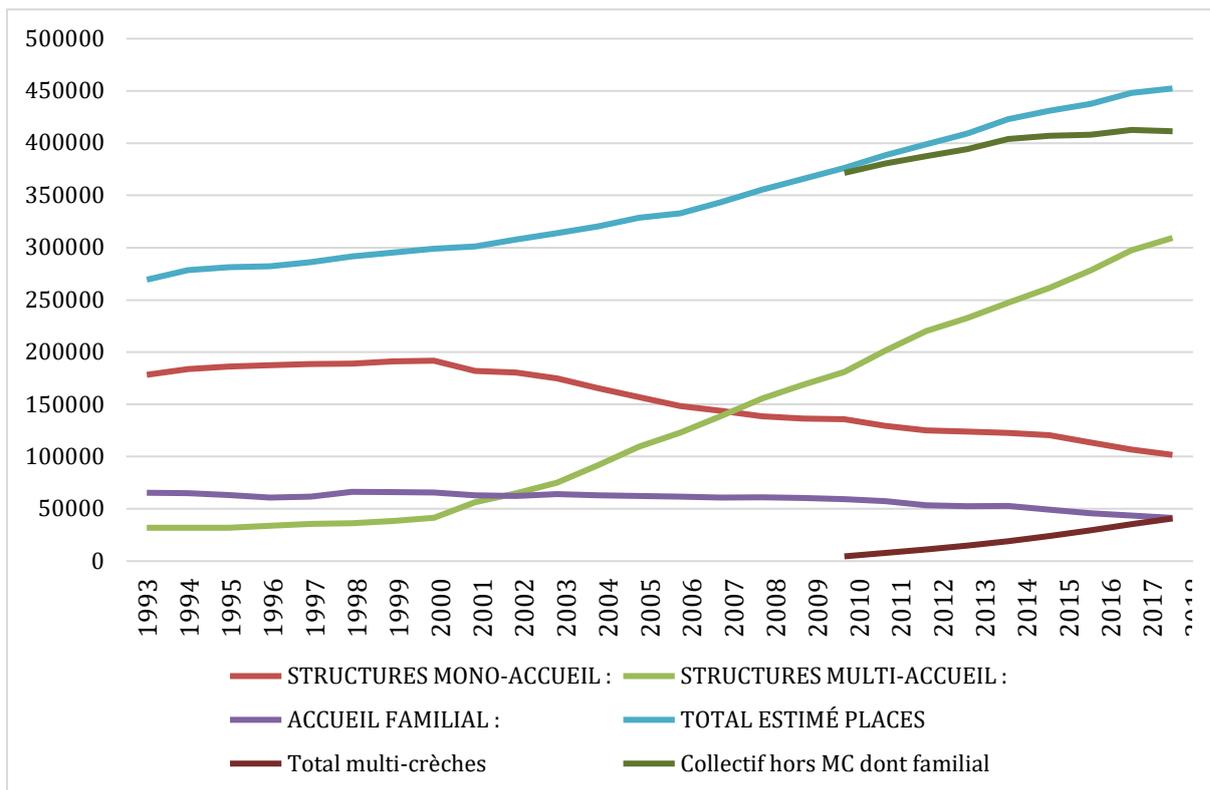
Graphique 8 : les capacités théoriques d'accueil collectif et individuel des enfants de moins de 3 ans



Source : Mission d'après données collectées.

²⁹ Dernière année couverte par le rapport annuel de l'Observatoire national de l'accueil de la petite enfance (ONAPE rapport 2020).

Graphique 9: 25 ans de croissance de l'accueil collectif du jeune enfant de moins de 3 ans



Source : Mission d'après données collectées.

Les grandes tendances peuvent être résumées sur ces différentes périodes :

- ♦ Jusqu'en 2008, l'offre en assistantes maternelles s'organise et se régularise en doublant pratiquement et atteint 614.000 places théoriques ; l'accueil individuel se stabilise à partir de 2014 vers 800.000 places théoriques dont environ 40.000 en garde à domicile ;
- ♦ l'offre en crèches se transforme, 74.000 places sont créées sur la période, soit +27 % en 15 ans, et en moyenne près de 5.000 créations nettes par an (+1,6 %) ; les crèches multi-accueil offrant plusieurs modes de garde se substituent progressivement aux établissements traditionnels mono-accueil, les crèches familiales restent stables.
- ♦ La scolarisation des enfants de 2 ans, stable vers 250.000 enfants jusqu'en 2001, décroît rapidement ensuite : en 2008, 150.000 enfants seulement sont scolarisés.

Par voie de conséquence, l'offre d'accueil formel pour les enfants de moins de 3 ans s'améliore et progresse d'un point par an depuis 2007. Cet indicateur disponible depuis 2007 a été construit par la CNAF dans le cadre de l'ONAPE et du suivi de la COG :

- ♦ il reste le seul disponible, bien qu'en partie conventionnel : il mêle des composantes de recours (assistante maternelle, garde à domicile, enfants préscolarisés à 2 ans) et les places autorisées en EAJE, pour leur part estimée disponible pour les enfants de moins de 3 ans, rapportées à la population des enfants de moins de 3 ans estimée par l'Éducation nationale.
- ♦ Ces séries sont données de façon provisoire dans le rapport annuel de l'ONAPE, puis révisées globalement dans les rapports suivant, sans indiquer le détail des révisions. Les places théoriques essaient de tenir compte du continuum de recours des familles, entre enfant de moins de 3 ans et de 3 à 6 ans, en complément de l'école, d'une part ; et d'autre part entre un accueil formel de quelques heures par mois (la condition pour bénéficier du CMG est de 16 heures par mois) et un mode de garde principal sur la semaine associé

Annexe VII

le cas échéant à d'autres modes de garde, ce qui conduit le HCFEA à estimer qu'une place de crèche accueille en moyenne 1,28 enfants³⁰.

Enfin, au sein de l'offre en EAJE, la répartition des places par catégorie de gestionnaire, public ou privé, et par financement, PSU ou PAJE reste approximative selon les sources de données. Avec leurs limites, ces indicateurs repris dans l'annexe I au PLFSS suivent de façon cohérente dans la durée les évolutions de l'offre d'accueil formel. D'après les données collectées, on observe que l'offre formelle pour les enfants de moins de 3 ans progresse d'un point par an depuis 2007.

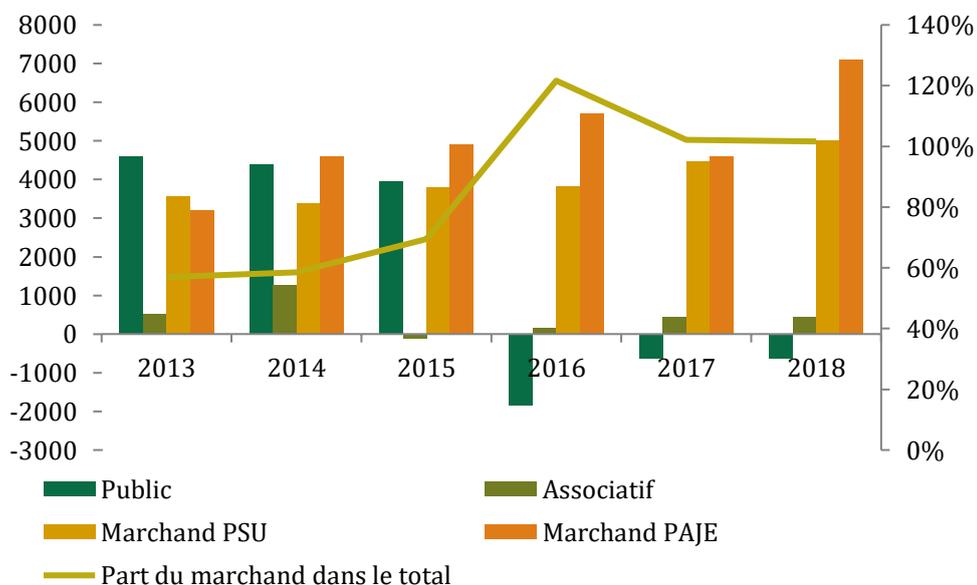
Depuis les années 2000, le secteur des crèches privées s'est développé en complément des crèches municipales et associatives. La conférence de la famille et l'adoption du crédit impôt famille en 2003 a contribué à son développement. Le crédit impôt famille permet en effet à une entreprise privée de déduire 50% des coûts liés à la création d'une place de crèche pour un enfant de salarié dans la limite de 1 M€. En 2019, plus 12 000 entreprises ont ainsi bénéficié d'un crédit d'impôt de 130 M€. Le développement des crèches privées à but lucratif et en particulier des microcrèches PAJE a pris le relais des crèches publiques et associatives dans le développement des places de crèches.

Les gestionnaires du secteur public (environ 265 000 places) d'une part et du secteur associatif (environ 100 000 places) d'autre part, continuent de gérer l'essentiel des places de crèches en France avec environ 80 % des places de crèches ;

Les gestionnaires du secteur marchand gèrent environ 80 000 places, réparties à parts égales entre des crèches classiques en financement PSU et des micro-crèches PAJE, soit autour de 20% des places de crèche. Le secteur marchand représente aujourd'hui près de 1,5 Md€ de chiffre d'affaires et 25 000 salariés.

La croissance du nombre de places gérées par le secteur marchand a pris le relais du ralentissement de la création de places de crèches dans le secteur public et associatif comme le montre le graphique ci-dessous :

Graphique 10 : La répartition des créations de places par gestionnaire sur les dix dernières années



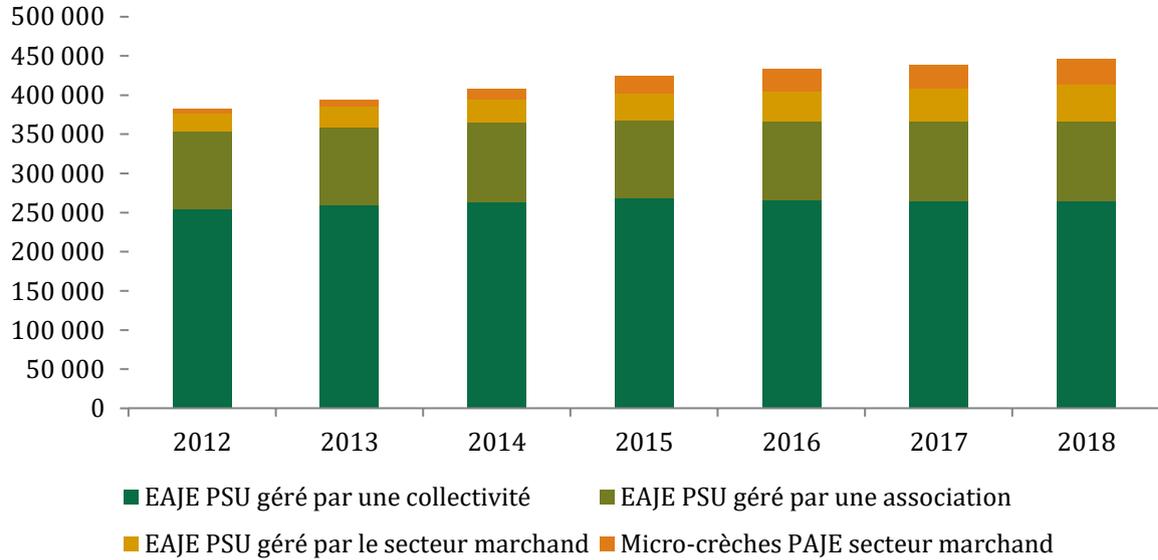
Source : Rapports annuels de l'ONAPE, lettre de l'ONAPE et calculs de la mission.

³⁰ Rapport HCFEA 2018 l'accueil des enfants de moins de 3 ans tome 2 annexe A.

Annexe VII

Parmi les places de crèches gérées par le secteur marchand, le segment des micro-crèches PAJE, apparue en 2010, est le plus dynamique puisqu'au cours des années 2017 et 2018. Il a contribué à la création de près de la moitié des places de crèches.

Graphique 11 : Le nombre de places en EAJE par type de financement et de gestionnaire de 2012 à 2018



Source : CNAF, ONAPE et repris par le rapport E&Y de 2018.

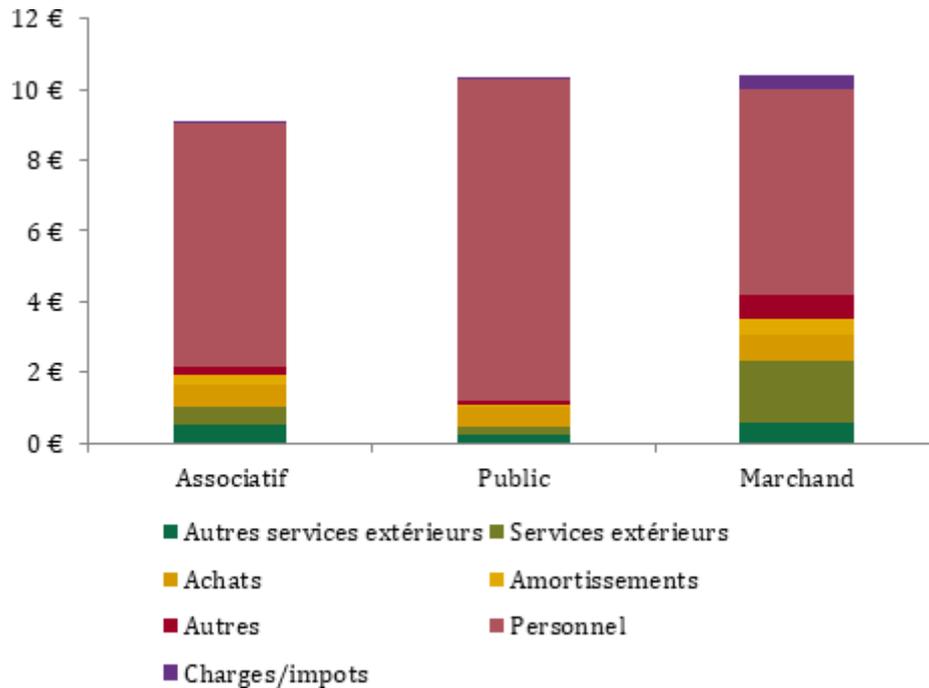
Le développement des établissements de crèches du secteur marchand repose sur le modèle économique qu'ils ont su construire. En dépit de coûts plus élevés que leurs concurrents publics (immobilier, taxation), les EAJE du secteur marchand ont des coûts horaires équivalents à ceux du secteur public, et légèrement supérieurs à ceux des crèches associatives grâce à un taux d'occupation budgétaire³¹ supérieur à celui observé dans le secteur public ou associatif. En particulier, ils ont des coûts de main d'œuvre mieux maîtrisés que leurs concurrents, notamment publics, même si le recours à des prestations de services est plus élevé.

La mission a fait le constat que si le modèle économique des crèches à la PSU pouvait être appréhendé, en revanche, il n'existe pas de données suffisamment complètes et exhaustives pour apprécier le modèle économique des micro-crèches à la PAJE.

³¹ Le taux d'occupation budgétaire rapporte le nombre d'actes payés par les usagers au nombre d'actes théoriques. Le nombre d'actes théoriques représente le nombre total d'heures d'accueil qui pourrait être effectuée si toutes les places disponibles dans l'établissement étaient occupées pendant l'intégralité du temps d'ouverture proposée dans l'année.

Annexe VII

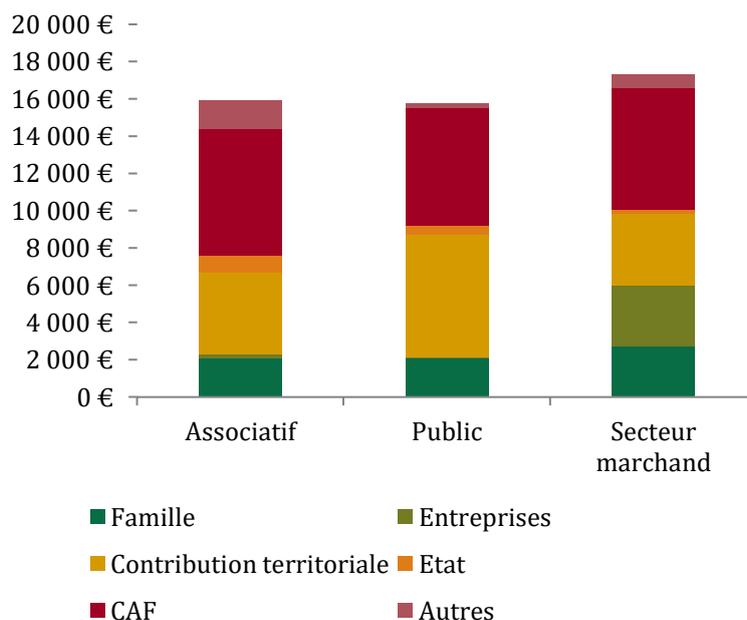
Graphique 12 : Le coût horaire des différents types de gestionnaire pour des établissements gérés à la PSU



Source : CNAF 2017, calculs de la mission.

Comme leurs homologues publics ou associatifs, les EAJE du secteur marchand à la PSU bénéficient de soutiens publics mais surtout grâce à leur installation dans des zones aisées, ils savent optimiser les concours des entreprises et des familles comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 13 : Le subventionnement des différents types de gestionnaire pour des crèches « classiques » à la PSU

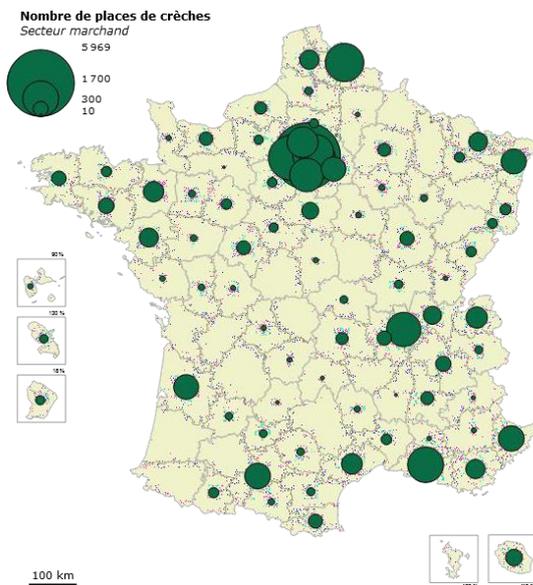


Source : CNAF 2017, calculs Pôle science des données.

Annexe VII

La concentration des crèches gérées par le secteur marchand en PSU en France est encore plus nette que celle de l'ensemble des EAJE. En effet, ces établissements se concentrent dans les aires urbaines et sont presque absents d'une large part des départements français, notamment en zones rurales. En revanche, les EAJE gérés par le secteur marchand, à la PSU, proposent un grand nombre de places en Ile-de-France et dans les métropoles lyonnaise, marseillaise et lilloise. Les micro-crèches gérées par des gestionnaires du secteur marchand et à la PSU sont quant à elles concentrées en région parisienne et dans la métropole lilloise.

Carte 1 : Les EAJE gérés par le secteur marchand en France

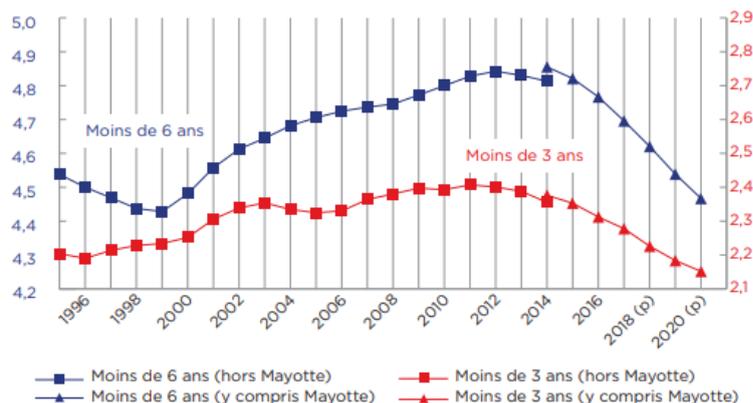


Source : Données CNAF 2016, calculs de la mission.

Au total :

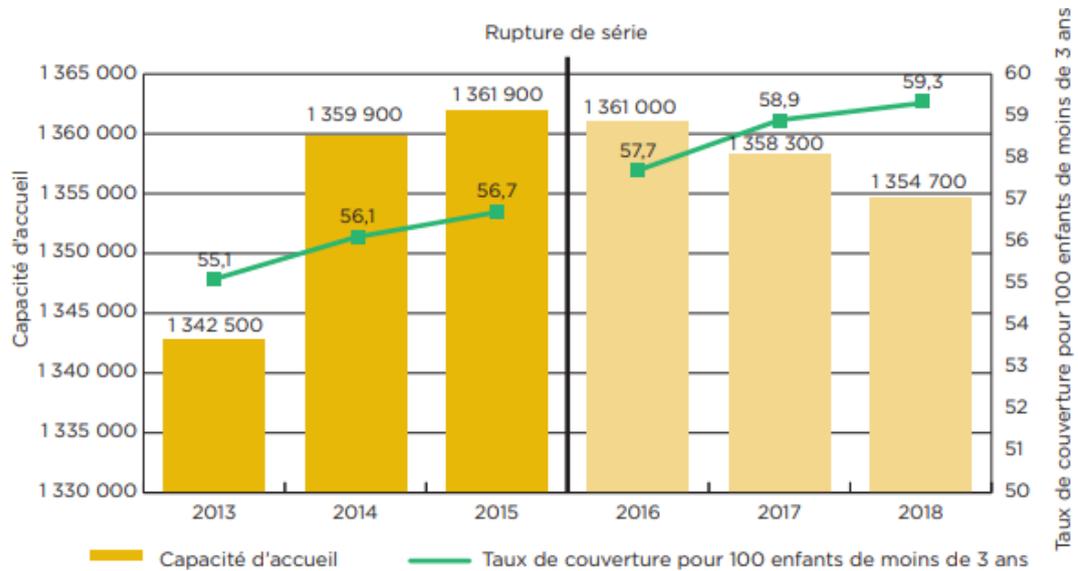
- ◆ l'offre globale atteint ainsi 1.355.000 places d'accueil formel pour un nombre d'enfants de moins de 3 ans, en réduction (de 2,35 millions en 2010 à 2,25 millions en 2018).
- ◆ Le taux d'accueil poursuit ainsi sa progression, passant de 47,4 places pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2008 à 59,3 places en 2018 dans un contexte d'érosion du nombre de naissances depuis 2010 ;
- ◆ Depuis 2015, le nombre de places en accueil formel a atteint un palier car les créations de places en crèche ne compensent plus les baisses du nombre d'assistantes maternelles et le recul de la préscolarisation. La hausse du taux d'accueil résulte donc uniquement de la baisse du nombre de jeunes enfants.

Graphique 14 : nombre d'enfants de moins de 3 ans



Source : INSEE.

Graphique 15 : Capacité d'accueil selon des modes de garde formelle des jeunes enfants et taux de couverture des jeunes enfants par des modes de garde formelle de 2013 à 2018



Source : Observatoire nationale de la petite enfance.

Ainsi, au cours des dernières années, le nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans chacun de ces modes de garde a connu les évolutions suivantes.

Tableau 1 : Évolution de l'accueil des jeunes enfants selon le mode de garde

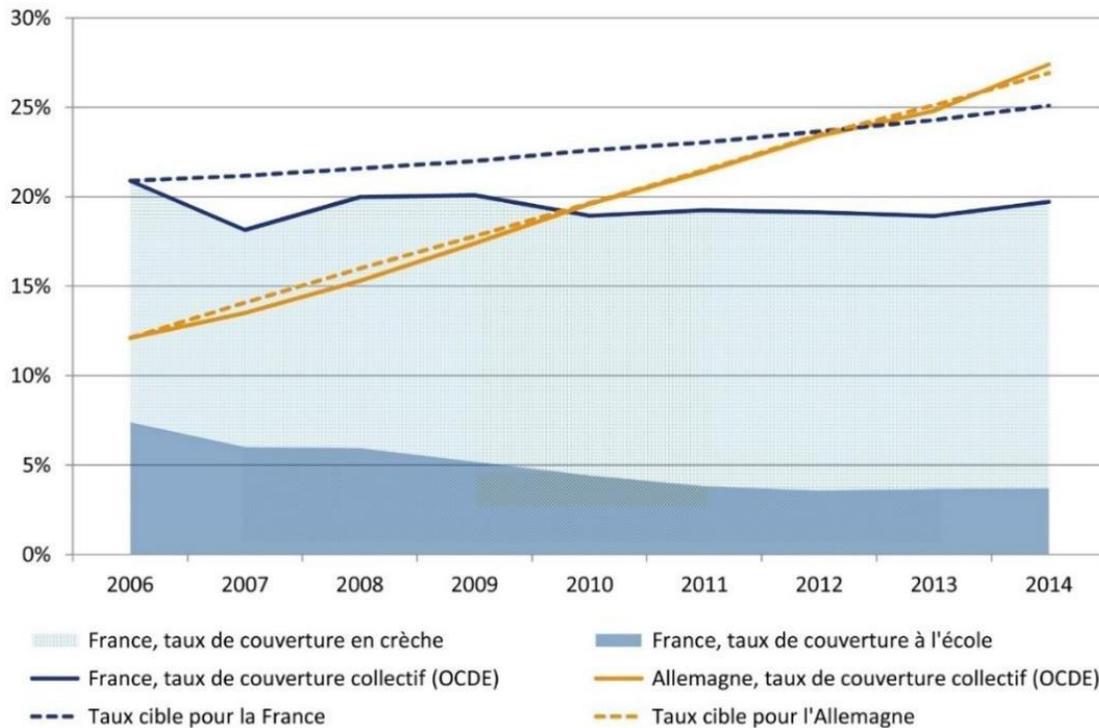
En milliers	2008	2015	2018
Assistantes maternelles	614	796	759
Salariée à domicile	40	42	47
EAJE (crèche)	350	428	460
Ecole maternelle	149	93	89
Total	1 152	1 359	1 355
Taux d'accueil en mode formel	47,4%	56,6%	59,3%

Source : Observatoire national de la petite enfance, Cour des comptes, calculs de la mission.

2.2.3. L'augmentation de l'offre d'accueil du jeune enfant en France peut utilement se comparer avec celle de l'Allemagne

L'Allemagne a réussi depuis 10 ans à doubler sa capacité d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans. Partant d'un niveau de couverture des structures d'accueil des jeunes enfants inférieur à la plupart des pays européens équivalents, le gouvernement fédéral allemand a mis en place en 2008 un plan de développement de l'offre de places d'accueil et en 2013 un droit opposable à l'accueil en mode de garde public. Le taux de fréquentation des services d'accueil des enfants de moins de trois ans est passé de 14% en 2006 à 29% en 2013.

Graphique 16 : Part des enfants de moins de 3 ans en accueil collectif en France et en Allemagne : objectifs et réalisation, 2006-2015



Source : France stratégie, note d'analyse n° 56, mai 2017.

2.3. Des moyens financiers importants consacrés aux modes d'accueil formels des très jeunes enfants

2.3.1. Aujourd'hui de l'ordre de 15,4 Mds d'euros, l'effort financier en faveur de l'accueil du jeune enfant s'est renforcé au cours des dix dernières années

Estimé par l'Observatoire national de la petite enfance de la CNAF, l'effort financier global en faveur de l'accueil de la petite enfance est significatif : il atteindrait 15,4 Md€ tous financeurs en 2019 (branche famille dont CMG, Prepare et FNAS, État avec les mesures fiscales et collectivités), sous les conventions retenues par l'ONAPE depuis qu'il établit ces données (cf. tableau ci-après) ;

L'effort public d'accueil des enfants de moins de 3 ans s'est ainsi renforcé depuis 2008 :

- ◆ Le rapport IGAS-IGF de 2017 notait ainsi que l'effort public ainsi défini a fortement progressé entre 2008 et 2015 (+25%), passant de 12,4 Md€ à 15,4 Md€ pour un nombre d'enfants de moins de 3 ans stable vers 2,35 millions. Les réformes de 2012-15 ont contribué à un redéploiement d'environ 1 milliard d'€ vers le FNAS. L'effort nouveau entre 2008 et 2015 se répartit entre la branche famille pour + 2,0 Md€ dont FNAS +1,4 Md€ et +0,6 Md€ sur les prestations, avec une baisse de -0,6 Md€ du CLCA et une augmentation du CMG de 1,2 Md€, +0,2 Md€ pour l'État et +0,8 Md€ pour les collectivités.
- ◆ Ce montant est toutefois resté stable entre 2015 et 2018, alors que le nombre d'enfants de moins de 3 ans baissait d'un peu moins de 10%.

Annexe VII

Le montant moyen par enfant de moins de 3 ans représente ainsi près de 7 000 €. Il varie entre 15 000 € pour un enfant en crèche, 6 000 € pour un enfant gardé par un assistant maternel ou en préscolarisation et beaucoup moins pour un enfant gardé par ses parents.

**Tableau 2 : Les dépenses d'accueil du jeune enfant 2018 (moins de 3 ans)
(ONAPE/CNAF 2020, p88)**

MODES D'ACCUEIL FORMELS	0 à 3 ans
Accueil individuel	4 976
Prestations monétaires bénéficiant directement aux familles et prise en charge des cotisations¹	4 883
Complément de libre choix du mode de garde pour une assistante maternelle ²	4 531
Complément de libre choix du mode de garde pour une garde à domicile	186
Complément de libre choix du mode de garde en mode prestataire hors micro-crèche ^{2,1}	91
Déduction forfaitaire	75
Soutien à l'accueil individuel pour les familles et les professionnelles	93
Relais assistantes maternelles	90
Aide à l'installation des assistantes maternelles y compris aide au démarrage des maisons d'assistantes maternelles	3
Établissements d'accueil des jeunes enfants⁴	6 931
Dépenses de fonctionnement	6 367
Accueil collectif	2 275
Accueil familial	181
Accueil parental	29
Micro-crèches y compris complément de mode de garde ²	416
Autres lieux d'accueil lieux d'activité ou d'éveil, jardins d'éveil...	1
Contrat enfance, contrat "enfance et jeunesse" et fonds d'accompagnement	723
Fonds publics et territoires, espoir banlieue et de rééquilibrage territorial, bonus mixité sociale et inclusion handicap ⁸	122
Contrat de passage à la Psu, de rattrapage et d'accompagnement adapté	9
Dépenses de fonctionnement des communes ⁵	2 610
Dépenses d'investissement	565
Accueil collectif	15
Autres types d'accueil ⁹	2
Contrat « enfance et jeunesse », fonds de rénovation et accompagnement Psu	28
Plans crèches	291
Dépenses d'investissement des communes ⁵	228
Accueil de loisirs sans hébergement⁴	
École préélémentaire⁶	555
Ministère de l'Éducation nationale	282
Collectivités locales	273
Dépenses fiscales	1 495
Crédit d'impôt pour frais de garde ⁷	987
Réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux ⁷	146
Régime d'imposition des assistantes maternelles agréées ²	247
Crédit impôt famille	115
AUTRES MODES D'ACCUEIL	
Accueil par les familles dans le cas d'une interruption ou réduction d'activité professionnelle	1 362
Complément de libre choix d'activité Clca-PreParE	916
Complément optionnel de libre choix d'activité Colca-PreParE majorée	6
Dépenses Avpf liées à un Clca ou un Colca ⁸	440
TOTAL	15 320

Source : Mission d'après le rapport ONAPE/CNAF 2020 (les notes du tableau donnent de nombreuses précautions de lecture ou d'interprétation).

2.3.2. Les différents modes de garde bénéficient de soutiens financiers très différents de la part des pouvoirs publics

Les modes d'accueil formel du jeune enfant sont soit en individuel, au domicile d'une assistante maternelle en emploi direct par les parents ou d'une garde à leur domicile ; soit en collectif dans un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE : crèche ou micro-crèche, halte-garderie, jardin d'enfants, crèche familiale). Dans le premier cas, l'accueil individuel, une prestation intitulée complément de libre choix du mode de garde (CMG) est versée à la famille, qui peut en outre bénéficier de deux crédits d'impôts, pour frais de garde (assistante maternelle) ou salarié à domicile (garde à domicile).

Le montant du CMG varie selon les ressources du ménage³², le nombre d'enfants à charge et l'âge des enfants gardés (le CMG pour l'enfant de 3 à 6 ans est moitié du CMG pour l'enfant de moins de 3 ans). Dans tous les cas, un minimum de 15 % de la rémunération de la personne employée reste à la charge de l'allocataire. Le CMG est calculé par enfant, dans les cas de garde par un assistant maternel agréé, et par famille dans les cas de garde à domicile. Son versement est conditionné à l'exercice d'une activité professionnelle pour l'un au moins des deux membres du couple, sauf pour les étudiants (personnes seules ou couples d'étudiants) et les bénéficiaires de certains minima sociaux (AAH, ASS, RSA). Si l'allocataire est une personne seule et/ou bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés et/ou a des horaires de travail spécifiques, le barème est majoré. Ce **CMG est dit « emploi direct »** : il est versé lorsque la famille emploie une garde à domicile ou un assistant maternel agréé pour la garde d'un enfant de moins de six ans. La famille est employeuse, doit utiliser le service simplifié mis en place par les URSSAF (PAJemploi), et bénéficie d'une exonération de charges sociales de 100% (assistante maternelle) ou 50 % (garde à domicile) qui fait partie de la prestation CMG.

Dans le second cas, accueil collectif, l'EAJE est dans 90 % des cas financé par la Prestation de service unique (PSU) versée par la CAF à l'établissement, qui couvre en principe 66% du coût de fonctionnement par place dans la limite d'un plafond et peut être complété par différents financements CAF. Dans 10% des cas, il s'agit d'une micro-crèche³³ dite PAJE qui ne reçoit aucun financement de la CAF et la famille reçoit alors une prestation **CMG dite structure**, attribuée aux personnes qui recourent à un organisme pour assurer la garde de leurs enfants à la condition que l'enfant soit gardé au moins 16h par mois ; elles peuvent également bénéficier du crédit d'impôt frais de garde.

En 2019, 905 000 familles ont bénéficié du CMG pour un montant de 6,4 Md€, dont 816 000 familles en emploi direct pour 5,8 Md€, assistantes maternelles pour 754 000 familles et 5,5 Md€ ou garde à domicile pour 62 000 familles et 270 M€ ; et en CMG structure, 89.000 familles en ont bénéficié pour 560 M€, dont 41.000 familles recourant à un prestataire de garde à domicile et 45.000 familles recourant à une micro-crèche PAJE.

Le REPSS famille donne chaque année les simulations de reste à charge en fonction du revenu des familles et des situations, en tenant compte des crédits d'impôt.

³² La condition de modulation par les ressources distingue les couples et les parents isolés, la LFSS 2102 a majoré les plafonds de ressources de 40 % pour les parents isolés et les bénéficiaires de l'AAH, et la LFSS pour 2018 a majoré les montants du CMG pour parent isolé de 30 %.

³³ Une micro-crèche est un EAJE de 10 places au plus, répondant à des normes plus souples, et financé soit par la PSU (14 % des places ou 7.000 en 2018 selon le rapport ONAPE 2019 page 35) soit par la famille qui reçoit le CMG structure (micro-crèche dite PAJE 41.900 places théoriques pour les moins de 3 ans selon le rapport ONAPE).

Annexe VII

Encadré 4 : Prélèvement à la source - le service Pajemploi

Jusqu'en 2019, les parents du salaire devaient faire l'avance du salaire de l'assistant maternel, contrairement à l'EAJE. Depuis 2019, le versement du CMG par Pajemploi le 4 du mois (au lieu du 8 par la CAF) après déclaration du salaire en fin de mois précédent, et en 2020 dans le cadre du prélèvement à la source la possibilité de déléguer à Pajemploi le versement du salaire à l'assistant maternel, et des impôts et cotisations, le CMG est traité en tiers-payant sans avance de trésorerie des parents, qui restent employeurs de l'assistant maternel et sont prélevés seulement de leur participation.

Les synthèses effectuées par la CNAF sur les dépenses d'accueil du jeune enfant permettent de retracer l'évolution de l'effort financier réalisé par la collectivité (État, branche famille, collectivités locales ; en dépenses de fonctionnement et d'investissement).

Tableau 3 : Les dépenses d'accueil du jeune enfant selon le mode de garde

Année	2005	2008	2015	2018	écart 2018/2005	% 2018/2005
Individuel (CMG)	2701	3700	4949	4976	2275	84%
EAJE	3610	3853	6110	6931	3321	92%
part FNAS fonct	1864	1862	2988	3756	1892	102%
Part FNAS invt	34	102	367	337	303	891%
Part Coll loc fct	1432	1573	2484	2610	1178	82%
part Coll loc invt	280	316	272	228	-52	-19%
Préscolarisation	791	698	542	555	-236	-30%
dont MEN	423	374	273	282	-141	-33%
dont Coll loc	368	325	269	273	-95	-26%
Fiscal	566	1028	1392	1495	929	164%
CI frais garde	240	711	986	987	747	311%
Rl emploi dom	151	145	162	146	-5	-3%
exo assmat	140	116	164	247	107	76%
CIF	35	55	80	115	80	229%
réduction/arrêt	5163	3205	2577	1362	-3801	-74%
Congés parental	2738	2257	1788	922	-1816	-66%
AVPF	2425	948	788	440	-1985	-82%
Total effort public (M€)	12831	12484	15570	15319	2488	19%
Enfants France (milliers)	2443	2434	2401	2285	-158	-6%
Coût public par enfant (€)	5253	5130	6485	6706	1453	28%
Part CNAF+Etat	10751	10270	12545	12208	1457	14%
Part Coll loc	2080	2214	3024	3111	1031	50%
part Individuel (M€)	2701	3700	4949	4976	2275	84%
Enfants individuel (millier)	630	652	836	806	176	28%
Coût enfant individuel (€)	4286	5673	5923	6170	1884	44%
part EAJE (M€)	3610	3853	6110	6931	3321	92%
Enfants EAJE (milliers)	347	350	427	459	112	32%
Coût enfant EAJE (€)	10408	10996	14297	15094	4686	45%
Part préscolarisation (M€)	791	698	542	555	-236	-30%
Enfants préscol (milliers)	190	149	94	89	-101	-53%
Coût enfant préscol (€)	4163	4690	5787	6250	2087	50%

Source : ONAPE, Cour des comptes, IGAS-IGF 2017, calculs de la mission.

Ces chiffres, dont le périmètre est propre à celui de l'ONAPE, donnent des ordres de grandeur des dépenses par enfant et par mode de garde et montrent l'importance de l'effort fait par la Nation en faveur de l'accueil du jeune enfant : **0,72% PIB en 2005 et 0,65% en 2018**, soit une baisse en ligne avec la baisse de 6 % sur la période du nombre d'enfants de moins de 3 ans. L'effort par enfant en % du PIB est ainsi resté stable sur la période.

On peut observer que les coûts d'accueil du jeune enfant se hiérarchisent ainsi :

- ◆ La crèche est le dispositif le plus coûteux pour les pouvoirs publics (15 000 € en 2018), plus du double du coût d'une garde par une assistante maternelle ou garde à domicile (6170 €). L'écart est en forte hausse sur la période 2005/2018, passant de 6 000 à 9 000 €. Les crèches coûtent de plus en plus cher en fonctionnement et c'est ce qui explique le recul du nombre de places dans les crèches municipales ;
- ◆ Les coûts affectés à la préscolarisation semblent conventionnels, estimés par ratio par l'éducation nationale, à partir des coûts moyens de maternelle ; la décroissance des effectifs d'enfants de deux ans sur la période et son recentrage sur les quartiers prioritaires en mettant en place un encadrement de qualité différent de celui de la maternelle, et y préparant, rendent les comparaisons peu pertinentes.
- ◆ Il en est de même pour la garde par les parents, dont la part se réduit, mais n'est aidée qu'en cas de prestation compensant la réduction ou l'arrêt d'activité, dont les effectifs concernés chutent après la réforme créant la PreParE. C'est naturellement le mode de garde le moins coûteux pour l'État.

Par ailleurs, les coûts des modes de garde formels sont en augmentation sur la période 2005/2018, que ce soit en crèche ou pour les assistantes maternelles (+45 ou 44 % par enfant), soit plus que l'inflation +17% sur la période. Cette forte augmentation reflète l'évolution des coûts salariaux dans un contexte de pénurie de ressources humaines et de normes réglementaires strictes vérifiées par les services départementaux de PMI. Les interlocuteurs rencontrés ont mis par ailleurs en avant comme frein important au déploiement de nouveaux modes de garde collectif ou même à leur maintien dans certains territoires la tension sur les métiers qualifiés de la petite enfance, et la faible attractivité du métier d'assistante maternelle. Ainsi, l'effort de la nation se concentre sur les enfants accueillis en crèches qui sont souvent en ville, tandis que les jeunes ruraux bénéficient le plus des assistantes maternelles.

L'effort statistique réalisé par la CNAF depuis 2005 est important, principalement en lien avec la DREES et mobilise plusieurs enquêtes et sources sur un secteur complexe.

Les modes de financement multiples, que le rapport de 2017 détaillait, évoluent en effet régulièrement. La CNAF consolide chaque année les budgets prévisionnels et réalisés par tous les gestionnaires d'EAJE financés par la prestation de service unique qu'elle verse, soit pour environ 12 500 structures publiques et privées gérant 414.000 places d'EAJE. Mais si la PSU est versée directement au gestionnaire, public ou privé, ceux-ci reçoivent aussi différentes subventions de fonctionnement ou d'exploitation des différents niveaux de collectivités, communes, EPCI, département, dont certains viennent de la CNAF, au titre des contrats enfance jeunesse (CEJ) ou désormais des conventions territoriales globales (CTG), des bonus mixité sociale ou territoires et différentes aides à l'investissement.

Les données relatives aux collectivités locales, qui gèrent 60 % des places des EAJE avec financement PSU de la CNAF appellent à ce titre les précautions suivantes :

- ◆ depuis 2005, la CNAF retient les dépenses brutes, en fonctionnement et investissement, des seules communes de plus de 10 000 habitants, extraits de la ventilation fonctionnelle de ces comptes communaux ;
- ◆ elle ne prend pas en compte, par convention depuis 2005, les dépenses des autres strates de collectivités (communes de 3 500 à 10 000 habitants, dont les données ventilées sont pourtant disponibles, ainsi que celles des métropoles, communautés d'agglomérations, et communautés de communes supérieures à 10 000 habitants).

Annexe VII

Comme indiqué par la CNAF, les données des départements, qui sont exceptionnellement gestionnaires (essentiellement dans le 94 avec 77 EAJE et le 93 avec 22 EAJE à ce jour) ne permettent pas de distinguer les EAJE des dépenses plus importantes d'aide sociale à l'enfance, mais cet écart reste marginal. Ce choix statistique compense la difficulté à déterminer les dépenses des gestionnaires du bloc communal, qui selon les choix politiques locaux sont portés soit par un EPCI, soit par un CCAS ou un CIAS, s'il en existe et si cette compétence leur a été confiée, soit directement par la commune. Les données CNAF indiquent que 10 % des places du bloc communal sont gérées par les CCAS ou CIAS.

Tableau 4 : Dépenses d'accueil du jeune enfant par les collectivités

Mode de garde	2006	2011	2015	2019
EAJE				
Dépenses de fonctionnement des communes	1519	1971	2484	2610
Dépenses d'investissement des communes	301	221	272	228
Écoles préélémentaires				
Part des collectivités locales	394	230	269	273

Source : ONAPE, Cour des comptes et calculs de la mission.

Ces éléments confirment la forte hausse des dépenses brutes de fonctionnement des EAJE (+72% sur la période 2006/2019, soit +6% par an), sans renseigner sur le reste à charge réel pour le gestionnaire ;

- ◆ ce dernier est réputé élevé, bien que la PSU et la participation moyenne des familles couvrent en principe au moins 66 % du fonctionnement annuel, estimé en moyenne nationale par la CNAF à 16.000 € par place en 2018 ;
- ◆ toutefois, cela permet d'expliquer pourquoi malgré une hausse des dépenses des communes de plus de 1 Md€ sur la période, les dépenses d'investissement aient baissé de 73 M€, soit près de 25% de diminution sur la période.

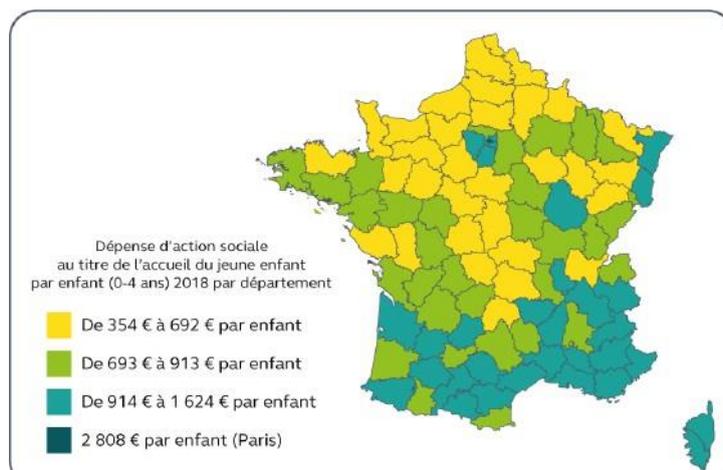
Dans la période récente, comme prévu par la COG et le soutien aux quartiers prioritaires, et particulièrement pendant la crise sanitaire, **la CNAF a fait évoluer ses financements complémentaires à la PSU**, pour réduire ce reste à charge moyen à 20 %, voire 10 % ou moins dans les territoires au plus faible potentiel fiscal, bénéficiant des bonus mixité sociale ou territoires, notamment.

L'effort des communes en fonctionnement et en investissement, net des financements reçus de la CAF (CEJ, CTG, bonus...) concerne tous les gestionnaires de son territoire :

- ◆ sa charge directe ou indirecte au titre de la petite enfance peut peser sur les efforts d'investissement des communes dans le développement de l'offre, dans un contexte de finances locales sous contrainte ;
- ◆ à titre d'exemple, la ville de Paris donne un coût moyen par berceau de 17 000 € par an et ce qui représente pour la ville de Paris un reste à charge de 7 000€ par berceau en déduisant la participation des familles et les financements de la CNAF. Ce montant est probablement beaucoup plus élevé que la moyenne compte tenu de coûts salariaux et immobiliers plus importants à Paris.

Ils montrent également que les communes et les collectivités continuent d'investir en faveur de l'accueil du jeune enfant alors même que ce n'est pas une compétence obligatoire. Toutefois on peut noter des écarts sensibles entre départements : En 2018, les dépenses d'action sociale au titre de l'accueil du jeune enfant par enfant varient dans un rapport de 1 à 8 entre la Mayenne et Paris (352 contre 2 808 €/enfant de moins de 3 ans) comme le montre la carte ci-dessous établie par la Cour des comptes.

Carte 2 : Dépenses d'action sociale au titre du jeune enfant

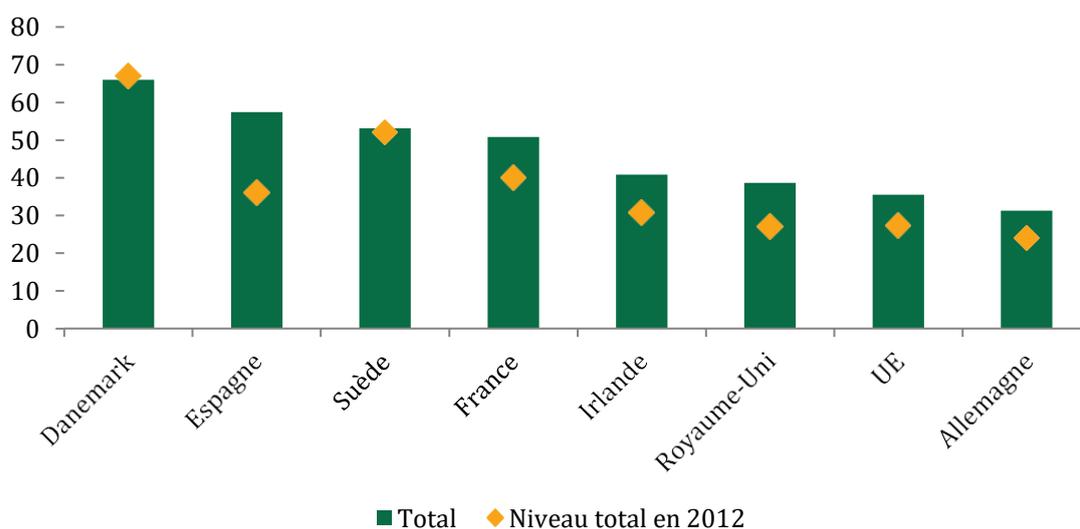


Source : données d'action sociale (Cnaf), données démographiques (Insee), calculs Cour des comptes

2.4. Au total, en France, l'effort en faveur des modes formels de garde qui se compare avantageusement à la moyenne UE mais en dessous des pays scandinaves

Selon les données OCDE (qui recouvrent la maternelle), le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un mode de garde formalisé³⁴, c'est-à-dire en dehors du cercle familial, est supérieur en France (51%) à la moyenne européenne (36%) et en augmentation depuis 2012. Toutefois, il intègre l'importance des assistantes maternelles, ce qui constitue une spécificité française.

Graphique 17 : Part des enfants de moins de 3 ans bénéficiant d'un mode de garde formalisé, 2019 (en %).



Source : Eurostat, 2020.

³⁴ L'indicateur de mode de garde formalisé de l'OCDE recouvre tous les services organisés tels que les crèches ou les maternelles publiques ou privées et les services de garde fournis par des professionnels rémunérés.

2.5. Une offre d'accueil du jeune enfant qui reste néanmoins insatisfaisante tant au regard des besoins exprimés par les familles qu'au vu des objectifs de développement de l'enfant et d'égalité des chances

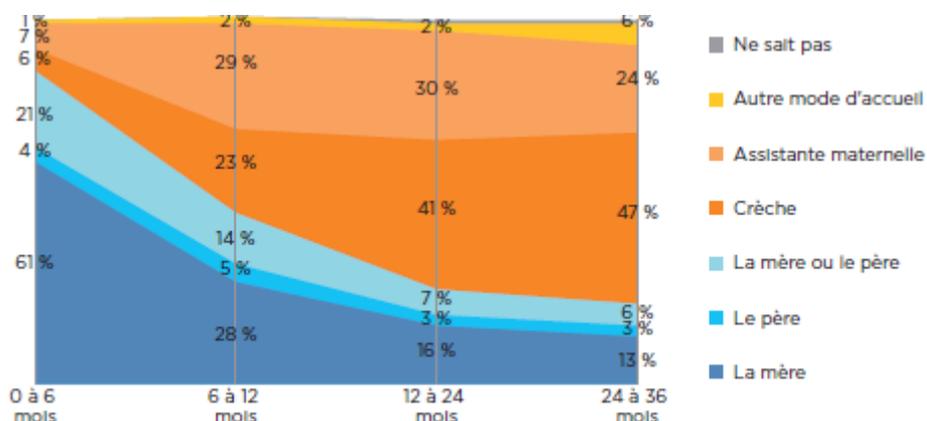
2.5.1. Le niveau de satisfaction des familles concernant la politique publique de l'accueil du jeune enfant est contrasté selon le mode de garde et inférieur à 50% pour l'accueil collectif

Le choix du mode de garde de leur enfant est un sujet essentiel pour les familles. La CNAF procède régulièrement depuis 2011 à une enquête sur leurs attentes et besoins, la dernière édition du baromètre de la petite enfance en 2019 a porté sur un échantillon de 12 000 familles interrogées par voie téléphonique ou électronique³⁵. A la naissance de leur enfant, 32% souhaitent que leur enfant bénéficie d'un accueil en crèche, 29% souhaitent le garder eux-mêmes, 23% souhaitent recourir à une assistante maternelle et 30% n'expriment aucune attente particulière.

En pratique, si 85% des parents ont pu obtenir le mode de garde qu'ils souhaitaient, le taux tombe à 77% pour ceux qui souhaitent recourir à une assistante maternelle **et surtout à 49% pour ceux qui espéraient que leur enfant puisse bénéficier d'une crèche. Ce chiffre explique la forte tension sur les places en crèches, surtout dans les zones en expansion démographique.**

Enfin, les souhaits des parents évoluent au cours de la vie de leur enfant : si le recours aux parents est considéré comme le plus adapté à leur enfant avant 6 mois, les modes de garde formels et notamment collectifs sont préférés dès que l'enfant a plus d'un an.

Graphique 18 : mode d'accueil jugé comme le plus adapté à l'enfant selon l'âge



Source : TMO-régions – enquête baromètre petite enfance, octobre 2019 cité par ONAPE ; lecture : lorsque l'enfant est âgé de moins de 6 mois, 61% des familles estiment que le mode d'accueil le plus adapté à leur enfant est la garde par la mère, 4% le père, 21% la mère ou le père indifféremment, 6% la crèche, 7% l'assistante maternelle et 1% un autre mode d'accueil.

³⁵ L'essentiel n°190 CNAF mai 2020.

2.5.2. Au sein de l'offre formelle de garde, la littérature suggère que c'est l'offre de garde collective qui contribue le plus au développement du jeune enfant

Les recherches sur les effets bénéfiques de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) sur l'apprentissage et le développement cognitif ainsi que sur l'égalité des chances et le bien-être de l'enfant³⁶ ont incité les pouvoirs publics à intensifier leur effort financier en la matière.

Ce point est d'autant plus important que les modes de garde formels apparaissent comme les plus bénéfiques pour ces enfants³⁷ et pour leur permettre une meilleure insertion scolaire et réduire ainsi les inégalités. C'est le sens de l'obligation de scolarisation à partir de 3 ans et de l'effort fait en France pour l'enseignement de niveau maternel, y compris avec des mesures ciblées sur les quartiers prioritaires. .

Comme le relève le rapport « Mille premiers jours » remis au secrétaire d'État en charge de l'Enfance et des Familles en septembre 2020, mais aussi les derniers travaux du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'OCDE, ou le rapport Giampino³⁸, les solutions d'accueil dès le plus jeune âge jouent un rôle déterminant en offrant des services éducatifs de qualité avant l'entrée à l'école. En effet, la mise en place précoce de pratiques éducatives conduit à une très large palette de bénéfices pour toute la société.

En particulier, deux études peuvent être citées :

- ◆ L'étude de cohorte EDEN (Étude des Déterminants du développement et de la santé de l'Enfant, 1428 enfants suivis de la grossesse jusqu'à l'âge de 8 ans) met en évidence que les enfants ayant été pendant au moins un an dans un mode d'accueil collectif présentent moins de difficultés à interagir avec d'autres enfants et paraissent plus ouverts avec eux.
- ◆ L'étude de cohorte ELFE³⁹ (plus de 18 000 enfants suivis depuis leur naissance en 2011 en France métropolitaine) suggère un impact positif sur le développement du langage, du mode de garde collectif où l'enfant peut pratiquer des activités à visée éducative.

Les effets sur le développement cognitif sont d'autant plus forts que les enfants sont issus d'un milieu défavorisés. Le bénéfice relatif apparaît moins fort toutefois sur les aspects comportementaux que pour les enfants issus des milieux les plus aisés.

Pour leur part, les travaux de l'économiste James Heckman⁴⁰, prix Nobel, suggèrent que l'investissement en faveur de la très petite enfance offre un rapport coût bénéfice considérable au regard des montants qui peuvent être dépensés en faveur de la lutte contre le décrochage scolaire au collège ou la lutte contre le chômage.

Or, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'accès des enfants de moins de trois ans à des modes de garde formels est inégalement réparti entre les différentes tranches de revenus. Dans les pays européens de l'OCDE, les enfants de moins de 3 ans appartenant à des familles à bas revenus sont en moyenne un tiers de fois moins susceptibles de bénéficier d'un mode de garde formalisé que ceux de ménages à hauts revenus.

³⁶ Sources : Rapport de la commission des 1 000 premiers jours, 2020 ; OCDE, 2018 ; Browne et Neumann, 2017, OCDE 2015 ; OCDE, 2011.

³⁷ Tarjei Havnes et Magne Mogstad, « No Child Left Behind : Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes », mai 2011.

³⁸ Giampino, S., Développement du jeune enfant – Modes d'accueil, formation des professionnels. 2016.OECD, Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care, 2018: Starting Strong, OECD Publishing.

³⁹ The Impact of Center-Based Childcare Attendance on Early Child Development: Evidence from the French Elfe Cohort, 2020.

⁴⁰ Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy, 2012.

3. Un dispositif complexe et inégalitaire pour des raisons qui tiennent à la fois à la structure du système de prestations monétaires et à la nature de l'offre de services

3.1. Un dispositif qui est en réalité complexe et inégalitaire

3.1.1. Des restes à charge très différenciés pour les familles en fonction des différents modes de garde

Le libre choix laissé aux parents en matière de mode de garde du jeune enfant n'empêche pas les pouvoirs publics d'influer sur les choix des parents au travers des niveaux de subvention accordés et donc des niveaux de reste à charge pour les familles, en tenant compte des crédits d'impôts éventuels et de la complexité des différents dispositifs (CMG, PSU et ses financements complémentaires et bonus).

Comme le montre le graphique 19 établi par la Cour des comptes en 2017 à partir de l'enquête DREES mode de garde 2013, **les enfants des familles les plus modestes (1^{er} quintile) sont massivement moins concernés par les modes de garde formels**, y compris par les crèches dont les restes à charge sont pourtant limités pour les bas revenus.

Pour ce qui est de l'accueil individuel, « 5% seulement des enfants des familles les plus modestes (Q1) sont accueillis au moins une fois par semaine par une assistante maternelle en 2013. C'est 9,2 fois moins que pour les enfants des familles du cinquième quintile (46%) » comme le met en évidence le rapport de l'observatoire national de la petite enfance (ONAPE) en 2019⁴¹. Surtout, seuls 16% des enfants dont les parents sont dans le 1^{er} quintile de revenus sont accueillis en crèche quand cette proportion est de 32% pour les enfants dont les parents sont dans le cinquième quintile.

Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : les niveaux de reste à charge, l'avance des frais pour les modes de garde autres que les crèches, la rareté des crèches sur certains territoires, la priorité souvent donnée aux enfants dont les deux parents travaillent, l'implantation des crèches privées dans les zones les plus aisées, le taux d'activité plus limité des mères à faibles revenus, qui est une condition d'accès au CMG, sauf pour les allocataires du RSA, de l'ASS et de l'AAH.

Si le rapport ONAPE 2019 estime que « l'écart s'est réduit » entre quintiles, entre 2002 et 2013, la mission note cependant que ce n'est pas le cas depuis 2007, les inégalités restant fortes. L'évolution depuis 2013 ne sera connue que par l'enquête mode de garde en cours en 2021. Certaines proportions se sont améliorées lentement entre 2002 et 2013, pour les familles les plus modestes dont le recours aux EAJE a progressé de + 5 points, comme pour l'ensemble des familles, mais marginalement pour le recours aux assistantes maternelles où les freins demeurent (+ 2 points pour le premier quintile, au lieu de +8 points en moyenne)⁴².

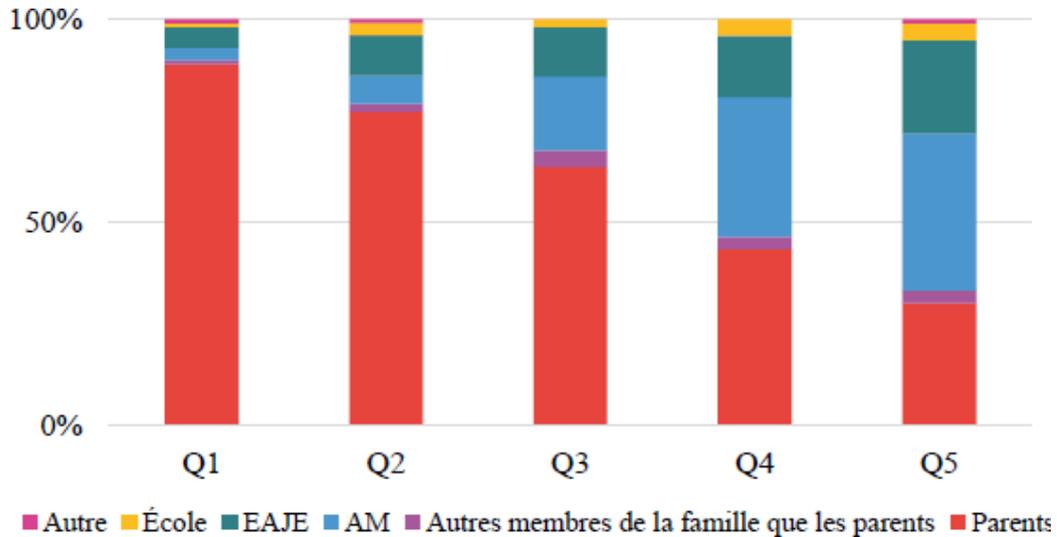
⁴¹ CNAF, Observatoire national de la petite enfance, l'accueil du jeune enfant en 2019.

⁴² Voir le tableau page 50 du rapport ONAPE 2019 comparant les taux de recours des trois enquêtes DREES modes de garde. Ces enquêtes trop rares et indispensables ne rendent pas suffisamment compte d'un continuum entre le mode de garde principal déclaré (sur 55 heures de garde par semaine) et le recours « au moins une fois par semaine » aux modes de garde ; ainsi pour le seul premier quintile, les modes de garde principaux assistantes maternelles et EAJE sont de 3% et 5 % en 2013 et les taux de recours respectifs de 5 % et 16 %.

Annexe VII

De surcroît, le baromètre « petite enfance » de la CNAF montre que pour les familles monoparentales ou les couples, c'est davantage le statut d'emploi qui détermine le recours que le seul niveau de vie. Ainsi en 2019, les familles monoparentales inactives ou les couples monoactifs ont un recours deux fois plus faible que les mêmes familles en situation d'activité (familles monoparentales actives ou couples biactifs) pour la crèche collective ou la micro-crèche (12 % et 2% au lieu de 25-26% et 5-6%) et quatre fois moins important ou plus pour l'assistante maternelle ou la garde à domicile (11% et 0% au lieu de 40 à 58% et 4 ou 3 % respectivement⁴³).

Graphique 19 : Répartition de la garde des enfants en fonction du revenu des parents en 2013



Source : Cour des comptes RALFSS 2017 d'après enquête DREES modes de garde 2013.

Dans la mesure où au cours des dernières années, les créations de places de crèches sont surtout le fait d'établissements privés, la situation ne s'est probablement pas améliorée, même si la mise en place du bonus mixité qui vise à compenser pour les EAJE le fait d'accueillir des enfants de parents modestes devrait avoir un impact positif.

Les travaux de la CNAF portant sur des cas types permettent d'approcher les niveaux de reste à charge pour des gardes à temps plein (9 heures par jour et 18 jours par mois) d'un enfant unique de moins de 3 ans dont les deux parents travaillent en fonction de niveaux de revenus variant de 0,5 à 6 SMIC. Ainsi, 5 modes de garde sont testés : assistante maternelle, garde à domicile partagée, établissement d'accueil collectif, garde à domicile simple et micro-crèche PAJE.

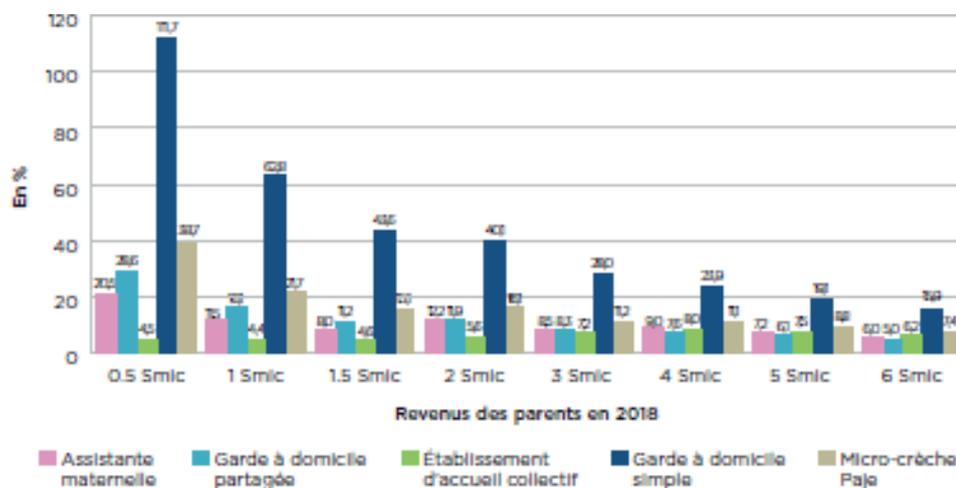
Tableau 5 : Reste à charge en 2019 pour une famille biactive selon le mode d'accueil temps plein choisi (en €/mois) aides fiscales déduites

Mode de garde	0,5 SMIC	1 SMIC	1,5 SMIC	2SMIC	3 SMIC	4 SMIC	5 SMIC	6 SMIC
EAJE	35	61	91	147	269	390	457	457
Assistante maternelle	160	160	160	318	318	436	436	436
Garde partagée	224	224	224	310	310	370	370	370
Microcrèche PAJE	302	302	302	421	421	539	539	539
Garde simple	873	873	873	1047	1047	1165	1165	1165

Source : Mission d'après les données ONAPE rapport 2019 pages 94-95.

⁴³ L'essentiel CNAF n°190 2020.

Graphique 20 : Taux d'effort net en 2019 pour une famille biactive selon le mode d'accueil choisi



Source : CNAF, DSS.

Les enseignements qui se dégagent de cette comparaison sont les suivants :

- ◆ Le recours à la crèche est le mode de garde le moins cher pour les parents, en particulier si leur revenu est inférieur à 2 SMIC (de 35 à 147 €/mois) alors qu'il est le plus coûteux pour les pouvoirs publics. Même pour les revenus au-dessus de 6 SMIC, le coût d'un EAJE est de 457€/mois, très en-deçà du coût réel qui peut varier entre 8 000 et 17 000€ par an ;
- ◆ Le recours à des assistantes maternelles et les gardes partagées est beaucoup plus cher que les crèches pour les ménages les plus modestes : l'écart de prix va de 125 à 171€ par mois entre 0,5 et 2 SMIC. Ce n'est qu'à partir de 3 SMIC que l'écart se resserre (49 €/mois) pour devenir plus favorable aux gardes à domicile à partir de 5 SMIC ;
- ◆ Les micro-crèches PAJE sont systématiquement plus chères jusqu'à 6 SMIC ;
- ◆ Le mode de garde le plus cher pour les parents est la garde à domicile non partagé qui s'échelonne entre 873 €/mois pour un couple à 0,5 SMIC et 1 165 € pour un ménage à 6 SMIC.

Ces tendances se retrouvent en termes de proportion du revenu familial consacré à la garde de l'enfant de moins de 3 ans :

- ◆ En dehors de la garde à domicile simple qui nécessite un effort important des familles, même à 6 SMIC (16% du revenu), le coût de la garde des enfants n'est vraiment différencié entre modes de garde qu'en-deçà de 3 SMIC, en faveur de l'EAJE. Il représente toutefois un montant estimé entre 4,5 et 5,6% des revenus. Cet écart implique l'importance pour ces familles d'avoir une place en crèche, faute de quoi une cessation d'activité totale ou partielle peut s'imposer ;
- ◆ **Au-delà de 3 SMIC, le taux d'effort demandé aux familles est très proche (entre 6 et 8% du revenu) quel que soit le mode de garde : EAJE/micro-crèche PAJE/ assistante maternelle et garde partagée.** Les familles vont s'arbitrer en fonction de la praticité, de la qualité et surtout de l'accès aux différents modes de garde.

3.1.2. Par ailleurs, on observe des différences de taux d'activité principalement pour les femmes en situation de monoparentalité ou avec trois enfants

Sur des données de 2018 (INSEE), on relève que les différences de taux d'activité entre femmes avec enfants et femmes sans enfants sont statistiquement différentes pour :

- ◆ Les femmes avec trois enfants ou plus dont le taux d'activité est de 54,7%
- ◆ Les familles monoparentales avec un taux d'activité de 64,8% (taux d'activité sont statistiquement significatives)

Ces taux contrastent avec celui des femmes célibataires dont le taux d'activité est de 71% et avec celui des femmes en couple avec un enfant ou deux enfants (71 et 74% respectivement).

Les pères en revanche ont des taux d'activité indépendants du fait d'avoir ou non des enfants. On peut même noter que les pères de famille ont un taux d'activité légèrement supérieurs aux hommes en couple sans enfant (79,2% contre 74,5%). La seule différence notable concerne le taux d'activité des pères de famille monoparentale (59,5% contre 75,8% en moyenne).

Par ailleurs, pour les femmes, le recours au temps partiel augmente avec le nombre d'enfants à charge, alors que ce facteur a peu d'influence sur le travail à temps partiel masculin.

Tableau 6 : Activité et conditions d'emploi selon le sexe et la composition familiale en 2018

	Taux d'activité		Temps complet		Sous-emploi	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Personnes seules	71,4	77,5	78,0	90,1	8,6	4,7
Familles monoparentales	64,8	59,5	70,3	87,9	12,5	6,4
Couples sans enfant	69,1	74,5	74,2	92,0	7,0	2,8
Couples avec enfant(s)	68,7	79,2	68,1	93,8	8,1	2,8
dont : avec un enfant	71,0	79,1	72,4	94,0	7,8	2,7
avec deux enfants	74,1	84,5	68,0	94,4	7,3	2,5
avec trois enfants ou plus	54,7	77,1	59,1	92,2	10,8	3,8
Autres ménages	59,1	69,1	68,1	86,7	12,5	6,4
Ensemble	68,2	75,8	71,2	92,2	8,6	3,5

Source : Mission d'après les données INSEE.

Ces chiffres « statiques » ne permettent pas de savoir si la parentalité a un effet direct sur le taux d'activité des femmes en situation de monoparentalité ou avec trois enfants. Ils permettent seulement de dire que les femmes en situation de monoparentalité ou avec trois enfants ont un taux d'activité nettement plus faibles que celles sans enfants ou avec un ou deux enfants en couple.

3.1.3. Malgré divers dispositifs de soutien, l'inégalité d'accès aux modes de garde est particulièrement forte en France en comparaison internationale

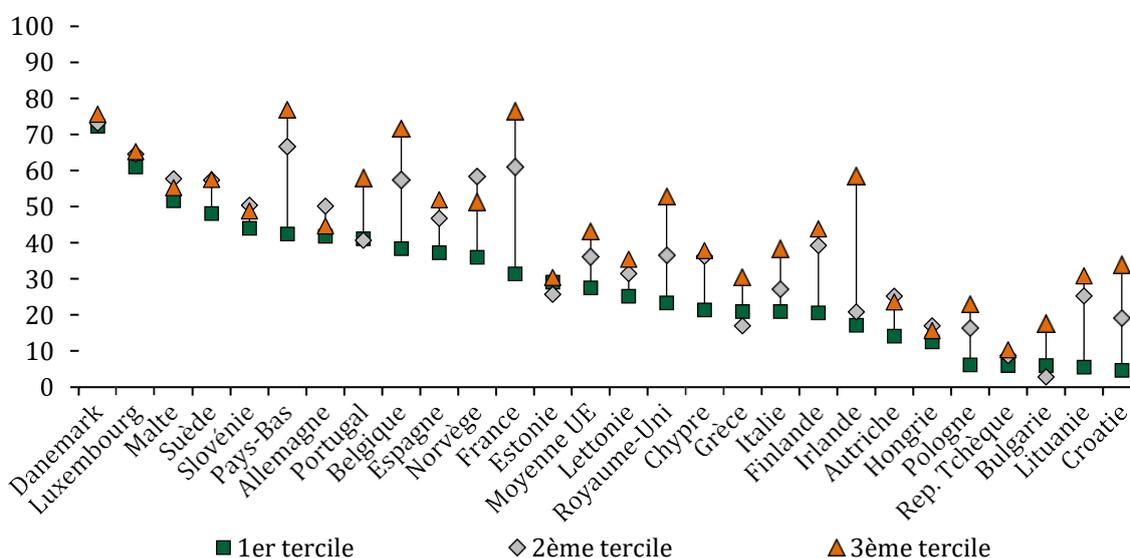
3.1.3.1. Une inégalité dans l'accès aux modes de garde selon les revenus

On peut mesurer cette inégalité d'accès en observant le taux de participation à un mode de garde formalisé en fonction des déciles. Malgré un niveau de couverture élevé, on observe de fortes inégalités sociales dans l'accès aux modes de garde formels.

- ◆ Seuls 31% des enfants de moins de trois ans appartenant au premier tercile de revenus bénéficient d'une garde en dehors du cercle familial alors qu'ils représentent 76% dans le troisième tercile de revenus ;
- ◆ Cet écart entre le premier et le dernier tercile est le plus élevé des pays européens de l'OCDE (45 points de pourcentage) devant l'Irlande (41 points de pourcentage) et les Pays-Bas (35 points de pourcentage) et bien supérieur à la moyenne européenne (16 points de pourcentage) ;
- ◆ Ainsi les enfants français du 3^e tercile de revenus ont un accès aux modes de garde formels meilleur que leurs homologues danois, champion européen de l'accès aux places de crèches.

Ces écarts en faveur des ménages aisés s'expliquent par un plus fort recours de leur part aux modes de garde formel qu'ils soient assistance maternelle ou crèche.

Graphique 21 : Taux de participation à un mode de garde formalisé⁴⁴ des enfants de moins de 3 ans en % (2017 ou année la plus récente)



Source : OCDE à partir des données EU-SILC.

3.1.3.2. Des recours aux différents modes de garde très différents en fonction des régions et des territoires

Le recours aux différents modes de garde formels varie fortement d'un département à l'autre en fonction des pratiques locales, de la densité de population, de l'évolution du nombre d'enfants et surtout de l'offre disponible compte tenu des choix de politique territoriale notamment en lien avec les collectivités locales, dont le rôle d'initiative est essentiel.

Le recours aux **assistantes maternelles, premier mode de garde formel**, va de 2 à 67,8 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, la moyenne nationale étant de 33,2 places.

- ◆ Il est supérieur à 45 dans 35 départements du Grand-Ouest (Bretagne, Pays de Loire, Normandie), mais aussi la Franche-Comté, une part de la Région Centre, de la Lorraine, l'Ain, la Saône-et-Loire, le Cantal, la Haute-Loire, les Landes et le Gers.

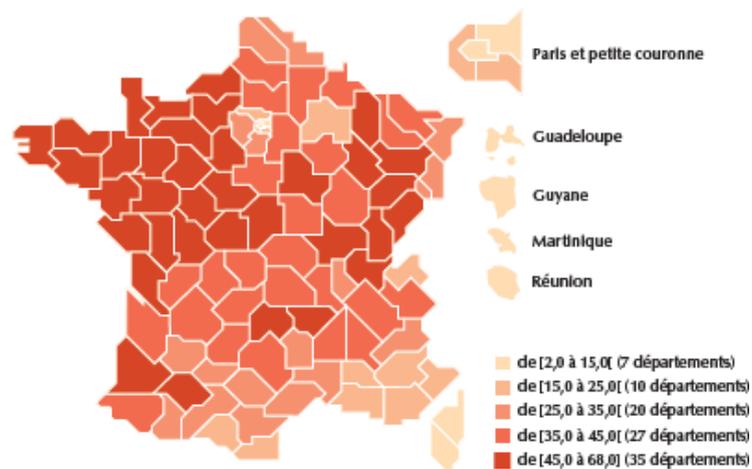
⁴⁴ L'indicateur de mode de garde formalisé de l'OCDE recouvre tous les services organisés tels que les crèches ou les maternelles publiques ou privées et les services de garde fournis par des professionnels rémunérés.

Annexe VII

- ♦ Il est inférieur à 15 places pour 100 enfants dans les DROM, Paris, la Seine-Saint-Denis et la Corse et inférieur à 25 places pour 100 enfants en PACA, Pyrénées orientales, Ariège, Haute-Savoie, Marne, Val-d'Oise, Hauts-de-Seine et Val-de-Marne.

Héritières des nourrices, les assistantes maternelles sont très nombreuses dans le monde rural où elles permettent aux parents de trouver un accueil pour leurs enfants. Elles sont souvent des épouses d'agriculteurs et d'indépendants, et ont historiquement permis d'apporter des revenus complémentaires à des familles rurales et de contribuer ainsi au recul du chômage et de la pauvreté. Ce modèle est désormais en recul. Leur développement en milieu urbain se heurte à l'exiguïté des logements et à la concurrence d'autres types d'emploi accessibles. Le décalage entre les lieux d'habitation des assistantes maternelles (quartiers populaires) et celui des parents susceptibles d'accéder financièrement à cette offre, est également un problème. Cette difficulté se retrouve tout particulièrement en région parisienne.

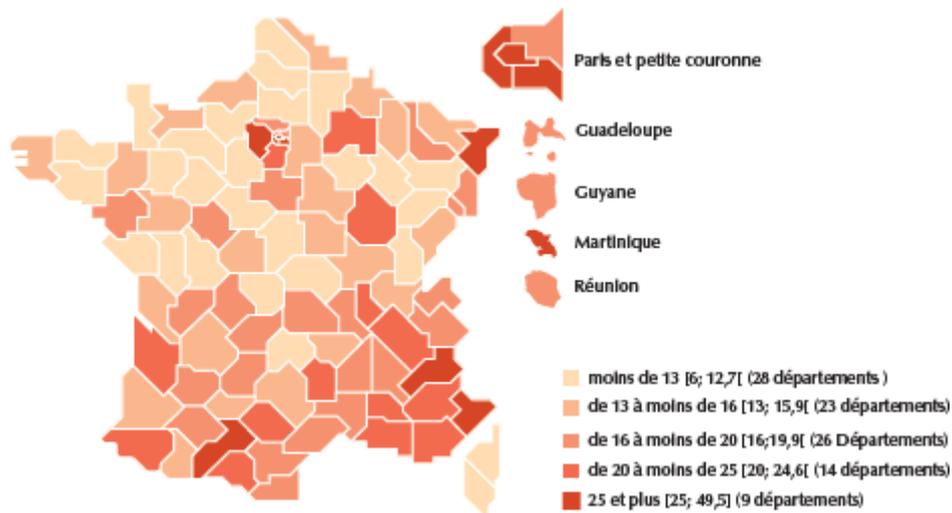
Carte 3 : Capacité théorique d'accueil auprès des assistantes maternelles



Source : ONAPE.

Les capacités d'accueil en crèche sont comprises entre 6,3 et 49,5 (Paris) pour 100 enfants de moins de 3 ans pour une moyenne nationale de 20,1. En particulier dans la partie septentrionale de la France, 28 départements ruraux ont des capacités inférieures à 13 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. A contrario, certains départements franciliens (94, 78, 92 et 75) ont des taux nettement supérieurs à la moyenne nationale (entre 28,9 et 49,5). Enfin, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est la seule région avec les DOM dont tous les départements sont au-dessus de la moyenne nationale.

Carte 4 : Capacité d'accueil en crèches



Source : ONAPE.

La scolarisation des enfants de 2 ans est très différenciée selon les départements : elle est supérieure à 30% dans 7 départements : Pas-de-Calais, Finistère, Morbihan, Haute-Loire, Lozère et Martinique. Elle joue ainsi un rôle significatif en Bretagne, Normandie, Pays-de-Loire, dans le Nord-Pas de Calais, et en Auvergne mais aussi dans les Outre-mer en dehors de la Guyane. Elle est également importante dans de nombreux départements de la « diagonale du vide » où elle permet d'optimiser les places de l'éducation nationale. En revanche, elle est faible (<5% dans 13 départements : Ile-de-France, Loiret, Haute-Savoie, Vaucluse, Haute-Garonne, Corse du Sud), c'est-à-dire des départements fort développement démographique (en dehors de la Corse).

Carte 5 : Taux de scolarisation des enfants de 2 ans à la rentrée 2019

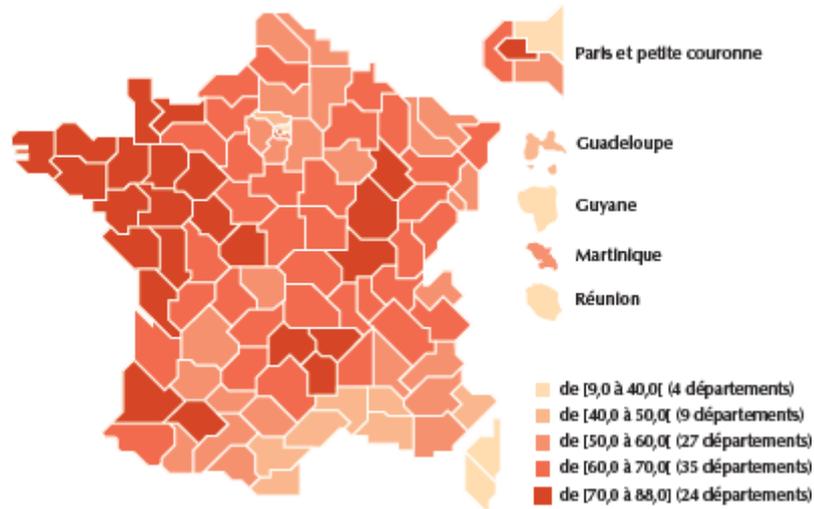


Source : MENJ-DEPP.

Ces éléments expliquent la très forte hétérogénéité d'accueil des enfants de moins de 3 ans en mode de garde formel.

Annexe VII

Carte 6: Capacité théorique d'accueil en modes formels pour 100 enfants de moins de 3 ans au 31 décembre 2018



Source : Onape.

Cette capacité va de 9,2% en Guyane à 87,8% en Haute-Loire pour une moyenne nationale de 59,3%. Les départements des régions Bretagne, Pays-de-Loire, Centre-Val-de-Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Nouvelle-Aquitaine où les assistantes maternelles sont nombreuses (hors Creuse et Lot-et-Garonne) ont des taux supérieurs à la moyenne nationale. En revanche, les départements du pourtour méditerranéen et les DROM ont des taux inférieurs à la moyenne nationale, compris entre 27,2% en Corse et 52,4 dans les Alpes-de-Haute-Provence.

La situation est très contrastée en région Ile-de-France : Paris est dans le quintile le mieux pourvu, les Hauts-de-Seine dans le deuxième, le Val-de-Marne dans le troisième, les Yvelines, l'Essonne et la Seine-et-Marne dans le quatrième et la Seine-Saint-Denis dans le cinquième.

Pour résumer, les capacités d'accueil en modes de garde formel sont très différentes d'un département à l'autre, suivant un rapport qui va presque de 1 à 10. De fortes capacités d'accueil en assistantes maternelles dans le Grand Ouest et le monde rural. Des crèches surtout en zones urbaines et dans les départements méditerranéens. C'est ainsi que 48% des enfants des communes de moins de 1000 habitants sont gardés par une assistante maternelle contre seulement 17% des enfants des communes de plus de 250 000 habitants. Symétriquement, 29% des enfants des communes de plus de 250 000 habitants vont à la crèche contre 7% des enfants d'une commune de moins de 1 000 habitants.

Les enfants vivant dans le monde rural (communes de moins de 2500 habitants) sont les moins gardés par leurs parents à titre principal (41%) comparés à ceux vivant dans des communes plus importantes : 46% pour les communes de plus de 2 500 à 5 000 habitants, 48% pour les communes de 5 à 10 000 habitants, 51% pour les communes de 10 à 25 000 habitants, 59% pour les communes de 20 à 50 000 habitants et 62% pour les communes de 50 à 250 000 habitants. Au-dessus de 250 000 habitants, le taux redescend à 50%.

Les enfants issus de familles actives, qu'elles soient mono ou biparentales, bénéficient d'une place de crèche à hauteur de 26%, d'un mode de garde formel à hauteur de 93% pour les familles biparentales et de 74% pour les familles monoparentales.

Enfin, 79% des enfants dans des familles monoparentales inactives ou biparentales ayant au moins un parent inactif sont gardés par leurs parents contre 25% en mode de garde formel.

3.1.3.3. La politique publique de l'accueil de la petite enfance est au niveau local partagée entre les communes et les départements avec le concours de l'initiative privée

La loi ne prévoit pas de compétence obligatoire pour une des collectivités en matière d'offre de garde du jeune enfant. Seul le département est, en application de l'article L1423-1 du code de santé publique « responsable de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance dans les conditions fixées au livre 1^{er} de la deuxième partie⁴⁵. » Comme l'indique le rapport de mars 2019 de la députée Michèle Peyron⁴⁶, « la loi du 23 juillet 1983 a transféré la PMI aux départements (en même temps que l'aide sociale à l'enfance, la polyvalence de secteur, l'aide sociale aux personnes âgées, l'aide aux personnes handicapées adultes, l'aide médicale et la prophylaxie des maladies vénériennes et de la tuberculose). »

Cependant, on peut noter que :

- ♦ l'article L2111-1⁴⁷ précise que : « L'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale participent [...] à la protection et à la promotion de la santé maternelle et infantile qui comprend notamment les modes d'accueil du jeune enfant et les services de soutien à la parentalité » ;
- ♦ l'article L112-1 prévoit une information annuelle du parlement qui semble imparfaitement remplie depuis plusieurs années⁴⁸.

Pour sa part, le code de l'éducation offre de son côté un autre exemple de service public partagé entre l'Education nationale responsable du fonctionnement et de la pédagogie scolaire, et les collectivités locales, communes pour l'école maternelle et préélémentaire, qui disposent de missions en propre et participent par leurs personnels (ATSEM) au fonctionnement quotidien des écoles maternelles.

Or, indépendamment de l'obligation scolaire fixée à 6 ans jusqu'à la loi n°2019-791 du 26 juillet 2019, l'article L113-1 du code de l'éducation édictait sinon un droit opposable à la préscolarisation à deux ans, du moins une faculté avec dialogue avec la famille et priorité à certains territoires, qui demeure : « Les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire.

Il est prévu que tout enfant puisse être accueilli dès l'âge de 3 ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine.

Dans ces classes et ces écoles, les enfants de moins de trois ans sont comptabilisés dans les prévisions d'effectifs d'élèves pour la rentrée. »

⁴⁵ L'article L2111-2 précise : « Les services et consultations de santé maternelle et infantile, les activités de protection de la santé maternelle et infantile à domicile, l'agrément des assistants familiaux ainsi que l'agrément, le contrôle, la formation mentionnée à l'article L. 421-14 du code de l'action sociale et des familles et la surveillance des assistants maternels, relèvent de la compétence du département qui en assure l'organisation et le financement sous réserve des dispositions des articles L. 2112-7, L. 2112-8, L. 2214-1, L. 2322-6 et L. 2323-2».

⁴⁶ Michèle Peyron, pour sauver la PMI agissons maintenant, rapport présenté avec le concours de l'IGAS n°2018-102R.

⁴⁷ « Décrit clairement la protection et la promotion de la santé maternelle et infantile comme une mission partagée entre l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ».

⁴⁸ « Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport récapitulatif des dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales, de la branche Famille de la sécurité sociale et d'assurance maternité, ainsi que les dépenses fiscales et les allègements de cotisations et de contributions, concourant à la politique de la famille. Ce rapport comporte également une présentation consolidée de ces dépenses par catégories d'objectifs. Il évalue l'impact et la cohérence d'ensemble des financements apportés par les différents contributeurs. Il est annexé au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ».

Annexe VII

La rédaction en vigueur de l'article L113-1 est issue de la loi du 26 juillet 2019 qui a abaissé à 3 ans l'obligation scolaire et fait référence à un plan départemental qui a été renommé schéma départemental de services aux familles par l'ordonnance de mai 2021⁴⁹ :

Issue de l'ordonnance de mai 2021, l'article L214-5 du CASF structure pour partie la gouvernance des services aux familles en donnant une base législative au comité départemental et au schéma départemental des services aux familles et en ouvrant différentes possibilités d'expérimentations, conformément aux propositions faites notamment par le HCFEA dans son rapport de 2018 sur l'accueil du jeune enfant de moins de 3 ans.

Encadré 5 : Article L214-5 du CASF issu de l'ordonnance de mai 2021

Pour mémoire, cet article s'articule comme suit :

- « « « Art. L. 214-5. – Il est créé un comité départemental des services aux familles, instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement, au maintien et au développement des services aux familles tels que définis à l'article L. 214-1 ainsi qu'au suivi des améliorations de la qualité en application des chartes mentionnées aux articles L. 214-1-1 et L. 214-1-2. Dans la collectivité de Corse, ce comité est dénommé : "comité des services aux familles de la collectivité de Corse".
- «Le comité départemental des services aux familles est présidé par le représentant de l'Etat dans le département ou, en Corse, de la collectivité. Les vice-présidents en sont le président du conseil départemental ou, en Corse, le président du conseil exécutif, un représentant des communes et intercommunalités du département et le président du conseil d'administration de la caisse des allocations familiales.
- «La composition du comité est fixée par voie réglementaire. Le comité 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 services aux familles, ainsi que des représentants d'usagers et des représentants des particuliers employeurs. « Le comité départemental des services aux familles établit un schéma départemental des services aux familles pluriannuel qui a notamment pour objet d'évaluer l'offre et les besoins territoriaux en matière de services aux familles et de définir des actions départementales selon des modalités prévues par décret. Les travaux du comité permettent de concevoir et de suivre la mise en œuvre de ce schéma départemental.
- « L'activité des comités départementaux des services aux familles fait l'objet d'un suivi national annuel par le ministre en charge de la famille. « Les compétences, les modalités de fonctionnement et de suivi des comités départementaux des services aux familles sont fixées par voie réglementaire.»

L'offre de crèche procède d'une multitude d'acteurs : initiative privée, communes, départements et monde associatif. En pratique, la répartition des rôles entre collectivités s'articule comme suit :

- ◆ Le bloc communal (communes et leurs CCAS, EPCI et leurs CIAS) joue un rôle majeur en assurant la gestion de 60% des places en crèches PSU et en étant à l'initiative de stratégies de développement de l'offre sur leur territoire ; selon le rapport IGAS-IGF⁵⁰ de 2017, en 2014, 40 % des EPCI disposent de la compétence action sociale et parmi eux, 77 % de la compétence petite enfance. Cependant, faute d'information sur les EPCI concernés, peu de métropoles, communautés d'agglomérations semblent concernées, et les communautés de communes restent très nombreuses. Les visites de la mission en CAF montrent que malgré la volonté de la CNAF de promouvoir la signature des CTG au

⁴⁹ « Dans les classes enfantines ou les écoles maternelles, les enfants peuvent être accueillis dès l'âge de deux ans révolus dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge visant leur développement moteur, sensoriel et cognitif, précisées par le ministre chargé de l'éducation nationale. Cet accueil donne lieu à un dialogue avec les familles. Il est organisé en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer ».

⁵⁰ Cité par le HCFEA rapport 2018 tome 2 page 184.

niveau intercommunal, le choix inverse est fait par des CAF importantes, par réalisme politique et défaut de compétence des EPCI ;

- ◆ les départements jouent un rôle résiduel et en décroissance sauf en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne : à ce titre, le rapport de l'observatoire de la gestion des finances publiques locales (2020) observe que dans certains territoires les conseils départementaux contribuent au financement des EAJE. Le nombre de conseils départementaux qui assurent un tel financement est difficile à établir mais il serait en diminution. Très peu assurent par ailleurs la gestion directe d'EAJE, 162 EAJE soit 1 % selon l'enquête annuelle DREES PMI, dont la majorité dans deux départements franciliens ayant fait historiquement ce choix⁵¹. En outre, les conseils départementaux jouent un rôle de régulateur en ayant la responsabilité de l'octroi des agréments des EAJE et des assistantes maternelles.

Les schémas départementaux de services aux familles et les dispositifs de contractualisation entre la CNAF et les collectivités locales (communes et désormais EPCI) visent à créer les partenariats propices au développement de l'offre, dans ce contexte de gouvernance éclatée. Toutefois ils se révèlent impuissants à corriger les inégalités territoriales car ils dépendent de la volonté et capacité des collectivités à assumer le cofinancement du développement de l'offre d'accueil. Or certaines sont dans l'impossibilité financière de suivre, d'autres ont d'autres priorités dans un contexte où l'encadrement de la croissance des dépenses locales par le Pacte de Cahors impose des choix drastiques.

Le bonus territorial, encouragé dans son principe par les acteurs de terrain vise à atténuer les inégalités territoriales d'accès en portant dans les territoires prioritaires urbains et ruraux (QPV et ZRR) les financements nationaux CAF jusqu'à 90 % ou 100% des charges annuelles, participations familiales comprises, au lieu de 34%, cible générale de la PSU :

- ◆ il a été défini d'abord dans le cadre du déploiement des conventions territoriales globales, en remplacement des contrats enfance jeunesse, par lettre-circulaire CNAF 2020-001 du 16 janvier 2020 ; puis ses modalités ont encore été améliorées dans le cadre du plan rebond petite enfance, défini par lettre-circulaire n° 2021-004 du 17 mars 2021 ;
- ◆ le suivi annuel dans le cadre de la COG et la prise en compte du contexte sanitaire ont en effet conduit la CAF à renforcer son dispositif, en constatant que la cible initiale du bonus CTG soit 90 % des charges ou 10 % de reste à charge pour le gestionnaire ne permettait qu'une atteinte partielle des objectifs de créations de places fixés par la COG 2018-2022 soit 30.000 places.

La CNAF a donc utilisé ses marges de manœuvre dans le cadre du FNAS pour consolider une atteinte de 40 % de ces objectifs d'ici 2022 par le plan rebond. Il est prématuré d'évaluer son impact, les projets de nouvelles places devant être instruits jusqu'en fin 2021.

La volonté et l'engagement des différents acteurs, pouvoirs publics, CNAF et CAF ou MSA, collectivités et professionnels se heurtent à ce jour aux grandes inégalités territoriales, d'offre, de ressources humaines et de financement, qu'accroissent leur complexité et leur opacité. La deuxième génération de schémas départementaux de services aux familles va se déployer dans le nouveau cadre posé par l'ordonnance de mai 2021, parallèlement au remplacement progressif des CEJ entre communes et CAF par les CTG. Cependant les termes mêmes de la circulaire de 2020 et la réalité des territoires conduisent souvent les CAF à privilégier la contractualisation (CTG à signer d'ici fin 2022) avec les communes et pas avec les intercommunalités, la libre administration des collectivités conduisant le plus souvent à laisser au niveau communal la gestion des EAJE même quand les communes ont choisi de confier une compétence sociale à l'EPCI.

⁵¹ Le Val de Marne gère en 2021 77 EAJE et la Seine-Saint-Denis 22 EAJE.

Ainsi, depuis la loi Notre de 2015, le territoire français est couvert par 1 253 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dont les 21 métropoles, 14 communautés urbaines, 223 communautés d'agglomération, et 995 communautés de communes. Mais même dans des zones urbaines à forte population comme la petite couronne francilienne (91, 92, 93 couverts par 5, 4 et 4 EP territoriaux) ou la métropole de Lyon, à statut particulier, les EPCI sont soit sans compétence sociale étendue à la gestion des EAJE, soit inexistantes (la métropole de Lyon se substitue sur son territoire au département du Rhône), conduisant la CAF à prévoir de nombreuses CTG avec les communes ou des EPCI de petite taille. Il en va de même dans des départements plus ruraux comme par exemple la Vendée (22 CTG pour 680.000 habitants) ou l'Orne (15 CTG pour 300.000 habitants).

3.1.3.4. La gouvernance actuelle ne paraît pas suffisamment efficace pour apporter une réponse aux enjeux de l'accueil formel des jeunes enfants

Lors de ses entretiens, la mission a constaté que les acteurs s'interrogeaient dans leur grande majorité sur l'éclatement des compétences en matière d'offre d'accueil du jeune enfant, malgré l'engagement et le professionnalisme des acteurs, et les moyens croissants dévolus à ce titre au fonds national d'action sociale de la branche famille et une absence de réflexion prospective sur une gouvernance plus claire et efficace dans l'intérêt de l'enfant, des familles et des financeurs publics. En particulier, le secteur des crèches privées en fort développement reste mal connu de nombreux acteurs publics.

Dans son rapport de 2018, le HCFEA récapitule⁵² les propositions relatives à la gouvernance avancées par de nombreux rapports depuis une quinzaine d'années en soulignant qu'elles sont peu avancées ou documentées sur le plan juridique, concernant les notions complémentaires de service public de la petite enfance, de droit opposable ou de compétence obligatoire.

Sans préjudice d'évolutions plus structurantes (comme la mise en place d'une compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant), la mission estime que, tout en laissant la seconde génération de schémas départementaux des services aux familles se déployer sous l'égide des comités départementaux instaurés par l'ordonnance de mai 2021 (article L214-5 du CASF), les acteurs nationaux et locaux concernés ont intérêt à préparer une structuration plus forte de l'offre d'accueil. Cela s'articulerait en cohérence avec certaines propositions plus paramétriques concernant notamment l'harmonisation des taux de reste à charge pour les familles (« réforme dite du CMG pour tous »).

En pratique, cela pourrait se traduire par un appui plus fort de la CNAF et des CAF à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage aux collectivités. Cet appui de nature technique et opérationnelle pourrait passer par le renforcement des systèmes d'informations, la simplification des canaux de financement et la consolidation/ centralisation des informations sur les modes d'accueil en une plate-forme unique. Bien qu'historiquement certaines CAF aient géré des EAJE, et qu'il en reste encore 52 dans la branche selon l'enquête DREES 2018 la mission estime que cette mission pourrait être mise en œuvre dans le cadre du secrétariat des comités départementaux et schémas départementaux⁵³

⁵² Tome 2 annexe D page 203-206.

⁵³ Qu'elle est chargée d'assurer, des systèmes d'information sans équivalent qu'elle gère, et des expérimentations qui démarrent en application de l'article 9 de l'ordonnance de mai 2021.

3.1.4. Au-delà des enjeux de gouvernance, l'offre de services d'accueil du jeune enfant qui paraît inadaptée aux contraintes des personnes à faible revenu, *a fortiori* lorsqu'elles sont parent isolé

Les données précédemment présentées mettent en évidence les inégalités dans l'accès aux services d'accueil du jeune enfant et leur inadaptation pour les personnes à plus faible revenu notamment :

- ◆ en raison de la localisation (couverture géographique) et de l'insuffisance des capacités par rapport aux besoins ;
- ◆ en raison d'amplitude insuffisante des horaires d'ouverture pour les personnes ayant des durées de transport importantes ;
- ◆ en raison de la faiblesse de l'offre adaptée aux parents en horaires décalés (notamment en Ile de France) ;
- ◆ en raison des règles interdisant ou limitant la fréquentation intermittente (cas des enfants en garde partagée) ou les arrivées en cours de journée ;
- ◆ en raison de la faible visibilité et de la constante réduction de l'offre d'assistantes maternelles.

4. Quelles perspectives d'orientations pour la politique familiale dans le champ de l'offre de services ?

4.1. Les diagnostics antérieurs ont formulé des recommandations partiellement et récemment mises en œuvre, notamment par l'ordonnance de mai 2021

Des difficultés de pilotage et de mise en œuvre au niveau local et de réduction des inégalités territoriales et sociales ont été identifiées à l'occasion de la revue des dépenses de juin 2017 sur l'accueil du jeune enfant qui a formulé une vingtaine de propositions. Dès avril 2018, le HCFEA dans son rapport sur l'accueil du jeune enfant formulait constats et propositions assez convergents avec les précédents. D'autres rapports IGAS ou HCFEA ont également porté sur les congés parentaux. L'ensemble de ces propositions n'ont été que partiellement mises en œuvre, mais le plan d'actions relatif à la petite enfance a conduit notamment à la publication de l'ordonnance de mai 2021, qui doit être complétée par un décret, et à différentes annonces dont une conférence de la famille à la mi-septembre 2021.

Encadré 6

Les différentes COG successives 2009-2012, 2013-17 et 2018-22 ont prévu et partiellement réalisé un développement considérable de l'offre d'accueil formel (crèches et assistantes maternelles) depuis le début des années 2000.

Dix ans après la réforme de 2004 regroupant sous l'appellation de Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) différents dispositifs de prestation, de congés et de subvention à l'offre d'accueil publique et privée, l'IGAS et l'IGF ont passé en revue l'effort public d'accueil du jeune enfant, entre 0 et 3 ans.

La mission avait relevé notamment :

- des inégalités conséquentes entre territoires, familles et modes de garde, notamment sur le reste à charge,
- les objectifs quantitatifs avaient été atteints à 62 % pour l'accueil collectif (62.000 places créées en 5 ans pour un objectif de 100.000 places, essentiellement en micro-crèches)
- pour l'accueil individuel, les places en assistantes maternelles diminuaient de 29.000 au lieu d'un objectif de création de 100.000 places, et préconisé que les objectifs de la COG suivante 2018-2022 soient qualitatifs et territorialisés ;
- les insuffisances de la gouvernance : les schémas départementaux de service aux familles étant utiles mais peu structurants, en l'absence de compétence obligatoire des communes, de service public de la petite enfance ou de droit opposable à la garde d'enfant, jugé efficace dans certains pays européens (Suède, Allemagne).

La mission avait formulé 19 recommandations :

- Les 4 premières visaient à mieux réguler le modèle économique des structures privées, en plafonnant à 10.000 € par place d'EAJE les dépenses éligibles au crédit d'impôt famille (CIFAM), (R1, plafond actuel de 500.000 € par entreprise), systématiser le contrôle par les CAF du respect de 30 % d'enfants extérieurs par les employeurs réservataires et informer les communes des places disponibles (R2), transformer les micro-crèches PAJE avec entreprise réservataire en micro-crèches PSU (R3), baisser le plafond d'éligibilité au CMG structure de 10€ à 9€/heure pour ces micro-crèches (R4, le D531-23 n'a pas été modifié sur ce point) : aucune de ces propositions n'a été mise en œuvre ;

Annexe VII

- Les 3 propositions suivantes visaient à renforcer la progressivité des restes à charge des familles et à limiter les écarts entre modes d'accueil : réforme du barème PSU (R5) en revalorisant le plafond de revenus selon les salaires et en portant le taux d'effort de 0,06 à 0,075% (familles de un enfant) et étendre (R6) le barème PSU aux assistantes maternelles, enfin en linéarisant le CMG (R7) : la première proposition a été mise en œuvre, mais les deux suivantes sont toujours à l'étude, et constituent selon la DSS, la CNAF, la DIPLP et le HCFEA une réforme prioritaire d'équité pour poursuivre le développement des modes de garde formel en répondant aux inégalités sociales et territoriales actuellement constatées : les études menées depuis 2017 permettent à la DSS de proposer une mesure dite CMG pour tous soutenue par le HCFEA et la CNAF en PLFSS 2022 dont le coût reste modéré (0,2 Md€) ;
- Les 7 propositions suivantes visaient à renforcer les leviers de pilotage inscrits dans la COG CNAF (R8 orientations stratégiques sur les maisons d'assistantes maternelles et les micro-crèches PAJE, R9 rendre obligatoire l'information de CAF sur toute modification de l'offre d'accueil et R10 simplifier les financements complémentaires à la PSU en les réservant à des besoins spécifiques) et en renforçant la gouvernance nationale et locale en inscrivant dans la loi les commissions départementales des services aux familles (R11 habilitation à procéder par ordonnance dans les 6 mois intégrée dans la loi ASAP du 7/12/2020 article 99, DGCS), en plaçant les CAF comme responsables opérationnels des schémas départementaux de service aux familles (R12), en instaurant un pilotage national stratégique des services aux familles MSS-CNAF-CCMSA-ADF-AMF-MEN (R13), et en substituant la compétence d'agrément des PMI sur les EAJE par un contrôle des CAF (R14) : toutes ces propositions sont en discussion dans le plan d'action du SE Famille (et de la DGCS) et intégrée à l'ordonnance publiée en mai 2021 (Norma).
- Les 5 dernières propositions (R15 à 19) visaient à améliorer la gestion des aides du FNAS, en rendant visible la totalité de la contribution de la branche famille, en limitant à 25.000 € par place l'investissement pris en charge par la CNAF, développant une assistance à maîtrise d'ouvrage limitant les coûts d'investissement, en incitant par la PSU les EAJE à une meilleure gestion, en fléchissant davantage les dotations d'action sociale des CAF.

Comme évoqué plus haut, l'ordonnance de mai 2021 donne un nouveau cadre aux comités et schémas départementaux des services aux familles, dont la deuxième génération doit être adoptée avant le 1^{er} juillet 2022⁵⁴. En cohérence avec ce nouveau cadre, le renforcement du rôle opérationnel des CAF est prévu à l'automne 2021 avec une complétude du portail d'information mon enfant.fr sur l'offre d'accueil individuel des assistantes maternelles, qui est déjà opérationnelle en juin. A ce stade, la mission relève que :

- ♦ la CNAF ne dispose pas à ce jour de bilan des formations de professionnels de la petite enfance qui ont été retardées par la crise sanitaire et ont démarré seulement fin 2020 sur la base du référentiel de formation adopté par le HCFEA ;
- ♦ la branche famille s'est organisée pour développer l'assistance à maîtrise d'ouvrage aux porteurs de projet d'offre d'accueil, dans le cadre de la COG et du plan rebond de 2021.

⁵⁴ Le projet de décret à paraître prévoit que les schémas départementaux des services aux familles sont, en régime de croisière, adoptés par les comités départementaux dans les douze mois suivant les élections municipales : les préfets devant mettre en place les nouveaux CDSF jusqu'au 1^{er} septembre 2021, et les comités disposeront d'un délai au 1^{er} juillet 2022 pour adopter la première génération de schémas issus de l'ordonnance.

4.2. Une priorité par la mission : le développement qualitatif et quantitatif de l'offre d'accueil formalisée du jeune enfant notamment à destination des foyers les plus modestes

Les analyses de la littérature suggèrent que **le développement de l'offre de service et du mode de garde collectif doit devenir une priorité de politique publique**. Dans *Going for Growth* pour la France, l'OCDE⁵⁵ estime que le développement de l'offre de services d'accueil des jeunes enfants à destination des ménages les plus modestes devrait être une priorité majeure de politique publique. Si l'offre d'accueil collective est la plus efficace pour contribuer au développement du jeune enfant, il n'en demeure pas moins l'ensemble des solutions de garde formalisées doivent être encouragées : assistants maternels agréés ou gardes d'enfant à domicile, accueil collectif en établissement d'accueil pour jeune enfant, quel que soit le gestionnaire, ou préscolarisation à deux ans.

Sur le plan pratique, le développement d'une offre formelle d'accueil du jeune enfant est une action ambitieuse qui s'inscrit nécessairement dans la durée et demeure complexe dans un paysage social et institutionnel français enchevêtré. Indépendamment des changements politiques et de la crise sanitaire, il aura fallu presque cinq années pour concrétiser, soit par l'ordonnance de mai 2021, soit par de nouvelles évolutions législatives d'ici fin 2021, le cadre de réforme des services aux familles, de nouvelles possibilités d'expérimentations, une harmonisation des restes à charge des familles, qui elles-mêmes produiront leurs effets sur la durée de la prochaine COG famille 2023-27.

Pour la mission, cette durée doit être mise à profit pour réfléchir et préparer des changements plus profonds par exemple par une évolution très significative de la gouvernance avec la création d'une compétence obligatoire en la matière accompagnée des moyens financiers adaptée. À terme, elle pourrait potentiellement être combinée à un droit à l'accueil du jeune enfant, tel qu'il fonctionne efficacement dans plusieurs autres pays européens, ou tel qu'il fonctionne ou a fonctionné à l'éducation nationale pour la préscolarisation à deux ans, qui concerne 12 % de cette classe d'âge, et 20 % dans les quartiers prioritaires.

4.2.1. Les nouvelles actions à mettre en œuvre : harmonisation des restes à charge (CMG pour tous) et évolution des congés parentaux

L'harmonisation des restes à charge et les taux d'effort entre assistantes maternelles et crèches par la réforme dite du CMG pour tous est une piste qui peut être étudiée. L'idée de principe avancée par l'IGAS et l'IGF en 2017 et le HCFEA en 2014 puis 2018, est d'étendre au CMG emploi direct d'une assistante maternelle le barème PSU de participation familiale, avec un taux d'effort horaire identique à celui appliqué en crèche PSU, pour réduire le reste à charge des familles, notamment monoparentales⁵⁶. Cette réforme a été chiffrée en juin 2021 par la DSS avec différentes options, d'alignement total ou partiel sur le barème PSU.

⁵⁵ Objectif Croissance 2021 (*Going for Growth*).

⁵⁶ Le taux d'effort horaire est fixé en fonction du nombre d'enfants et décroît de 6,2 % pour un enfant à 5,2 % pour deux enfants, 4,1 % pour 3 enfants, à 3,1 % partir de 3 enfants et 2,1 % à partir de 8 enfants. Les familles monoparentales bénéficient d'une majoration de 40 % de la condition de ressources modulant le taux du CMG (3 taux), d'une majoration de 30 % du montant du CMG, et d'un barème de taux plus favorable, identique à celui d'une famille bénéficiant de l'AEEH. La condition actuelle, défavorable aux familles modestes, imposant un reste à charge d'au moins 15 % et d'un salaire plancher de 705 e serait supprimée.

Annexe VII

La mission note que :

- ◆ l'hypothèse de l'alignement total sur le barème PSU est estimée à 260 M€ soit 5 % de la dépense du CMG direct/assistante maternelle, qui est stable à 5,5 milliard d'€ de 2016 à 2019, et 3 à 5 ans de baisse de recours à la PreParE telle qu'elle est constatée depuis la réforme de 2014⁵⁷ ;
- ◆ couplée au développement du tiers payant depuis 2019 par le service Pajemploi+ des URSSAF, cette mesure serait susceptible de faciliter, particulièrement dans les départements ruraux, l'accès des familles modestes aux assistantes maternelles, dont la rémunération horaire médiane est un peu inférieure au tarif horaire en crèche⁵⁸.

Les horaires atypiques convenus avec une assistante maternelle sont couverts depuis 2009 par une majoration de 10 % du CMG et depuis la LFSS 2018 par la majoration de 30 % du CMG pour les parents isolés. Des prestations extra-légales peuvent exister dans certaines CAF.

Pour leur part, l'évolution des congés parentaux et de la PreParE reste en discussion, au-delà de la priorité qui a été donnée en 2021 à l'allongement du congé de paternité.

Jusqu'ici, le cadre légal d'expérimentations territoriales couplant insertion par l'emploi, développement de l'offre d'accueil formel, dialogue social avec les employeurs et simplification des différents congés n'a pas été entièrement défini. Aussi, l'orientation exprimée par le HCFEA qui souligne que les expérimentations menées dans le cadre du déploiement progressif du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE)⁵⁹ pourraient incorporer cette dimension des congés parentaux et de la PreParE, apparaissent opportunes.

En tout état de cause, l'évolution de la PreParE pourrait s'articuler autour de deux grands axes à terme dans le but d'assurer un maintien dans l'emploi et de permettre aux mères de concilier celui-ci avec leur vie familiale :

- ◆ 1/ A court terme, une évolution possible du dispositif actuel peut reposer sur une mise sous forte conditions de ressources de la PreParE jusqu'à 3 ans et maintien du droit à CMG et avec une très forte articulation au service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) comme évoqué ci-dessus en cas de formation /recherche d'emploi /création d'activité indépendante ;
- ◆ 2/ A plus long terme, une transformation structurelle vers le modèle des pays scandinaves peut être envisagée. Pour ce faire, un système reposant sur une PreParE uniquement sur la première année et très fortement revalorisée en s'inspirant du paramétrage du congé de maternité (c'est-à-dire proportionnelle et indexée au salaire) sans conditions de ressources. A partir d'un an et jusqu'à 36 mois, le recours à l'offre de garde formalisée, et le développement si possible de l'école avant 3 ans en généralisant l'entrée en cours d'année scolaire seraient ouverts à tous les enfants. Un tel scénario n'est toutefois envisageable que dans le cadre d'un renforcement de l'offre de garde formalisée mobilisant à la fois l'accueil individuel et collectif. Dans ce cas, la PreParE deviendrait une forme de revenu de remplacement.

⁵⁷ La dépense CLCA/PreParE est passée de 2,03 Md€ en 2013 à 0,87 Md€ en 2020 soit une baisse cumulée de 1,15 Md€, la tendance en 2019 et 2020 est de -6% ou -56 M€ par an.

⁵⁸ Pour 2019, selon le rapport ONAPE, le salaire médian d'une AMA s'établit à 3,58 € et le taux horaire médian en crèche PSU à 4,20 €.

⁵⁹ Qui couvre en 2021 31 nouveaux territoires, départementaux pour l'essentiel.

4.2.2. Réfléchir à une évolution de la gouvernance permettant de mettre en place dans les territoires de responsabiliser davantage les acteurs et préparer à terme un droit opposable à l'accueil du jeune enfant

4.2.2.1. Capitaliser sur les actions déjà mises en œuvre

La mission considère que jusqu'ici les actions mises en œuvre pour réduire les inégalités sociales et territoriales, sont cohérentes avec les objectifs de la politique familiale et l'efficacité des dépenses publiques associées, particulièrement :

- ◆ l'appel à manifestation d'intérêt de la DIPLP en partenariat avec la CNAF « accueil pour tous » lancé en avril 2021 pour des projets transversaux (accueil collectif et individuel) et coordonnés entre acteurs dans dix territoires⁶⁰.
- ◆ la constitution soutenue par le Secrétariat d'Etat à la famille d'un comité de filière petite enfance regroupant les acteurs sociaux publics et privés concernés (employeurs et syndicats), en vue d'actions de branche (formation, accords de rémunération, perspectives de carrière, promotion des métiers),
- ◆ l'attention renforcée depuis 2012 à la préscolarisation à deux ans et la bonne coordination entre les services départementaux de l'éducation nationale et les acteurs de la petite enfance, notamment dans le cadre des comités départementaux de service aux familles, déterminent le respect de la circulaire de décembre 2012 de l'éducation nationale dans son organisation spécifique, Les actions conjointes dites de classes passerelles, la « mobilisation de tous les acteurs pour la scolarisation précoce des enfants de moins de 3 ans⁶¹ », et, actuellement en cours, la transformation en 2022 des jardins d'enfants (8 000 places d'EAJE soit 2% de l'offre d'accueil nationale) compte tenu de l'abaissement en 2019 de l'obligation scolaire à 3 ans⁶².
- ◆ chaque gestionnaire d'EAJE répondant aux demandes qui lui sont adressées par les familles, les commissions municipales, qui gèrent 60 % des places PSU ont une importance particulière ; le vade-mecum attribution des places de crèches de l'AMF de novembre 2018, élaboré à la suite d'une mission interministérielle confiée en juin 2018 à l'AMF constitue une étape intéressante ;
- ◆ En anticipation sur la future COG famille 2023-27, l'ordonnance de mai 2021 lance la nouvelle génération de schémas départementaux de services aux familles qui devront être signés avant le 1^{er} juillet 2022. Le plus souvent, ils conjugueront signature d'une convention territoriale globale (CTG) par l'intercommunalité, les communes demeurant gestionnaires d'EAJE. Les anciens financements dits contrats enfance jeunesse (CEJ) transitant par la commune basculeront progressivement vers les nouveaux financements bonus mixité, handicap et territoires versés aux gestionnaires d'EAJE dans le cadre de la convention territoriale globale (CTG). Une plus grande transparence et un pilotage plus éclairé sont attendus d'ici 2023 dans le cadre du nouveau système d'information de l'action sociale et de la circulaire plan rebond de 2021 qui a simplifié et redéfini ces financements pour tous les gestionnaires, en les déconnectant de la signature politique et stratégique de la CTG.

⁶⁰ Dix-neuf départements prioritaires ont été identifiés dont 3 outre-mer.

⁶¹ Voir les communiqués de presse DGCS 2017 et DGESCO 2016 sur ce thème.

⁶² Voir le rapport conjoint IGESR-IGAS juillet 2020 mission d'expertise sur les jardins d'enfants.

4.2.2.2. Aller plus loin en mettant en place une gouvernance force d'impulsion pour le développement d'une offre quantitative et qualitative d'accueil formel du très jeune enfant

À court terme, la mission estime que l'appui technique et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage par la CNAF et le réseau des CAF pourrait être renforcée pour permettre aux collectivités en particulier les communes de mieux se saisir du champ de l'accueil du jeune enfant. Un tel renforcement pourrait passer par exemple par :

- ♦ une amélioration des systèmes d'informations (consolidation en temps réel de l'ensemble des solutions d'accueil du jeune enfant sur un territoire donné en une plateforme donnée)
- ♦ une clarification des circuits de financement en faveur des structures d'accueil du jeune enfant par territoire.

À plus long terme, la mission observe que :

- ♦ la réduction des écarts territoriaux en matière d'accueil du jeune enfant suppose une impulsion d'envergure et une action territoriale forte assortie de moyens humains et financiers ;
- ♦ les pays présentant un taux d'accueil collectif relativement élevé et une augmentation significative des capacités d'accueil ont mis en place une compétence obligatoire des collectivités avec un chef de filat souvent assorti d'un droit opposable à l'accueil du jeune enfant.

Encadré 7 : Le droit opposable à l'accueil du jeune enfant

En **Suède**, les municipalités sont légalement tenues d'offrir une place en accueil collectif à tous les enfants de plus d'un an dont les parents travaillent ou étudient. Cette condition d'activité des parents peut être levée pour les enfants issus de milieu défavorisé ou en situation de handicap. Les municipalités doivent également proposer au moins 15 heures de garde par semaine aux enfants dont l'un ou les deux parents sont au chômage ou en congé parental.

Certains pays européens ont instauré un **droit opposable à un accueil gratuit des jeunes enfants** dans des structures collectives, selon des modalités différentes. Ce modèle n'est pas majoritaire en Europe puisque seuls neuf pays ont instauré un droit opposable à l'accueil du jeune enfant : l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, Malte, la Norvège, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Suède.

L'Allemagne a instauré en 2013 un droit d'accueil, en crèche ou chez un(e) assistant(e) maternel(le), qui s'applique à tous les enfants âgés de 1 à 3 ans et qui prévoit le dédommagement par les autorités locales des parents qui n'obtiennent pas de place. Au **Royaume-Uni**, un droit opposable à un accueil gratuit s'applique à partir des 2 ans de l'enfant.

Il est à noter que cette réflexion, proposée par de nombreux rapports suscite des oppositions et incompréhensions, devant l'ampleur des changements et transitions qu'elle peut imposer, selon les choix juridiques à opérer. La mission recommande qu'elle soit portée en étudiant les conditions de sa mise en œuvre potentiellement sur la durée de la prochaine COG famille.

ANNEXE VIII

Liste des sigles et acronymes utilisés

Annexe VIII

AFEP : Association française des entreprises privées
BA : Bénéfices agricoles
BIC : Bénéfices industriels et commerciaux
BNC : Bénéfices non commerciaux
BOFIP : Bulletin officiel des finances publiques
BOI : Bulletin officiel des impôts
BOSS : Bulletin officiel de la Sécurité Sociale
CAF : Caisse d'allocations familiales
CAHT : Chiffre d'affaires Hors Taxe
CCAS : Centre communal d'action sociale
CEJ : Contrat enfance jeunesse
CES : Chèque emploi service
CESU : Chèque emploi service universel
CGI : Code général des impôts
CIF : Crédit d'impôt famille
CIAS : Centre intercommunal d'action sociale
CIR : Crédit d'impôt recherche
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales
CNEPI : Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation
CSE : Comité social et économique (ex CE : Comité d'entreprise)
DARES : Direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques
DB : Direction du Budget
DDFiP : Direction départementale des finances publiques
DGCS : Direction générale de la cohésion sociale
DGFIP : Direction générale des finances publiques
DGE : Direction générale des entreprises
DGT : Direction générale du Trésor
DLF : Direction de la législation fiscale
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRFiP : Direction régionale des finances publiques
DSP : Délégation de service public
DSS : Direction de la Sécurité Sociale
EAJE : Établissement d'accueil du jeune enfant
ECS : European Company Survey
EQLS : European Quality of Life Survey
ESWT : European Survey on Working Time and Work-Life Balance
ETI : Entreprise de taille intermédiaire

Annexe VIII

FARE : Base de données produite par l'INSEE visant à constituer un ensemble cohérent de statistiques comptables sur les entreprises

FFEC : Fédération française des entreprises de crèches

GE : Grandes entreprises

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

IGF : Inspection générale des finances

INED : Institut national d'étude démographique

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IR : Impôt sur le revenu

IS : Impôt sur les sociétés

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

MVC FAM : Base de données produite par la direction générale des finances publiques regroupant l'ensemble des créances fiscales au titre du crédit d'impôt famille pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés pour les années 2004 à 2019

NAF : Nomenclature des activités françaises

ONAPE : Observatoire national de la petite enfance

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

PAJE : Prestation d'accueil du jeune enfant

PLF : Projet de loi de finances

PLFSS : Projet loi de financement de la Sécurité Sociale

PME : Petites et moyennes entreprises

PSU : Prestation de service unique

REPSS : Rapport d'évaluation des politiques de Sécurité Sociale

RH : Ressources humaines

RNC : résultat net comptable

SIREN : Système d'identification du répertoire des entreprises

UE : Union Européenne

URSSAF : Union du recouvrement des cotisations de Sécurité Social

ANNEXE IX

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance.....	1
1.1.1. <i>Cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance</i>	1
1.1.2. <i>Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance chargé des Comptes publics</i>	1
1.2. Ministère des Solidarités et de la Santé, Secrétariat d'Etat chargé de l'Enfance et des familles	1
2. SERVICES ADMINISTRATIFS DE L'ÉTAT	1
2.1. Administrations centrales et directions générales.....	1
2.1.1. <i>Direction de la législation fiscale (DLF)</i>	1
2.1.2. <i>Direction générale des finances publiques du ministère (DGFIP)</i>	1
2.1.3. <i>Direction générale du Trésor</i>	2
2.1.4. <i>Direction générale des entreprises (DGE)</i>	2
2.1.5. <i>Direction de la Sécurité Sociale (DSS)</i>	2
2.1.6. <i>Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)</i>	2
2.1.7. <i>Délégation aux Affaires Européennes et Internationales</i>	2
2.1.8. <i>Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)</i>	2
2.1.9. <i>DGESCO</i>	2
2.1.10. <i>Direction interministérielle à la lutte contre la pauvreté</i>	2
2.2. Administration déconcentrée de l'État.....	3
2.2.1. <i>Paris</i>	3
2.2.2. <i>Seine-Saint-Denis</i>	3
2.2.3. <i>Nord</i>	3
2.2.4. <i>Var</i>	3
2.2.5. <i>Rectorat de Nancy</i>	3
2.3. Établissements publics	3
2.3.1. <i>Caisse nationale d'allocations familiales</i>	3
2.3.2. <i>Caisse d'allocation familiale du Nord</i>	4
2.3.3. <i>Caisse d'allocation familiale du Var</i>	4
3. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	4
3.1. Association des maires de France	4
3.2. Mairie de Paris.....	4
3.3. Mairie de Toulon.....	4
3.4. Conseil départemental du Var	4
3.5. Conseil départemental de Seine-Saint-Denis.....	4
4. OPÉRATEURS PRIVÉS	5
4.1. Entreprises bénéficiaires	5
4.1.1. <i>Boston Consulting Group</i>	5
4.1.2. <i>L'Oréal</i>	5
4.1.3. <i>La Poste</i>	5
4.1.4. <i>Société générale</i>	5
4.1.5. <i>Carrefour</i>	5

4.1.6.	<i>Spar Toulon</i>	5
4.1.7.	<i>Schneider Electric</i>	5
4.1.8.	<i>Orange</i>	5
4.1.9.	<i>TAJ-Deloitte</i>	5
4.1.10.	<i>Waltser Finances Assurances</i>	6
4.1.11.	<i>Sarbacane</i>	6
4.2.	Entreprises de crèches du secteur marchand.....	6
4.2.1.	<i>Babilou</i>	6
4.2.2.	<i>Cap Enfance</i>	6
4.2.3.	<i>Les petites canailles</i>	6
4.2.4.	<i>Crèches Pim Pam Pomme</i>	6
4.2.5.	<i>Maison Bleue</i>	6
4.2.6.	<i>Grandir</i>	6
4.2.7.	<i>Micro-crèche Koala Kids de Cuers</i>	6
4.2.8.	<i>Rigolo comme la vie</i>	6
4.3.	Entreprises de crèches du secteur associatif.....	7
4.3.1.	<i>Mutualité française</i>	7
4.3.2.	<i>Crèche multi-accueil de Graines de Sablettes à La Seyne sur Mer</i>	7
4.4.	Intermédiation de réservation de places en crèches.....	7
4.4.1.	<i>Maplaceencrèche</i>	7
4.4.2.	<i>Réseau de crèche People & Baby Sud Est</i>	7
4.5.	Entreprises de services de garde.....	7
4.5.1.	<i>Yuppies</i>	7
4.6.	Organisations professionnelles.....	7
4.6.1.	<i>Fédération française des entreprises de crèches</i>	7
4.6.2.	<i>Fédération des entreprises de service à la personne</i>	7
4.6.3.	<i>Uniopss</i>	8
4.6.4.	<i>Accent Petite Enfance</i>	8
4.6.5.	<i>Coop Petite Enfance</i>	8
5.	AUTRES	8
5.1.	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.....	8
5.2.	Observatoire de la qualité de vie au travail.....	8
5.3.	Représentants des employeurs.....	8
5.3.1.	<i>Union des entreprises de proximité</i>	8
5.3.2.	<i>Mouvement des entreprises de France</i>	8
5.3.3.	<i>Association française des entreprises privées</i>	8
5.3.4.	<i>Association nationale des DRH</i>	8
5.4.	Représentants des salariés.....	9
5.5.	Union nationale des associations familiales.....	9
5.6.	Organisation de coopération économique et de développement.....	9
5.7.	Mission Damon-Heydemann.....	9
5.8.	Recherche académique et universitaire.....	9
5.9.	Personnalités qualifiées.....	9

1. Cabinets ministériels

1.1. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance

1.1.1. Cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance

- ◆ M^{me} Élise Valetoux, conseillère en charge de la fiscalité

1.1.2. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance chargé des Comptes publics

- ◆ M. Clément Larrauri, conseiller « fiscalité, douane et Europe »

1.2. Ministère des Solidarités et de la Santé, Secrétariat d'État chargé de l'Enfance et des familles

- ◆ M. David Blin, conseiller services aux familles

2. Services administratifs de l'État

2.1. Administrations centrales et directions générales

2.1.1. Direction de la législation fiscale (DLF)

- ◆ M. Aulne Abeille, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises
- ◆ M^{me} Charlotte Baratin, chef du bureau de la synthèse
- ◆ M^{me} Hélène Martinez, chef du bureau champ, taux et régimes particuliers de la fiscalité directe des entreprises
- ◆ M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et des études statistiques

2.1.2. Direction générale des finances publiques du ministère (DGFIP)

- ◆ M. Stéphane Créange, sous-directeur du contrôle fiscal
- ◆ M^{me} Véronique Rigal, sous-directrice des professionnels et de l'action en recouvrement
- ◆ M. Denis Boisnault, chef du bureau des études et statistiques en matière fiscale
- ◆ M. Christophe Despons, chargé de mission au sein du bureau des études et statistiques en matière fiscale
- ◆ M^{me} Alexandra Blanc Jeanjean, bureau de l'administration fiscale des professionnels
- ◆ M^{me} Stéphanie Boccou, bureau de l'administration fiscale des professionnels

2.1.3. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Samuel Ménard, chef du bureau des retraites et de la redistribution
- ◆ M. Baptiste Royen, adjoint au chef du bureau des retraites et de la redistribution
- ◆ M^{me} Karine Ishii, adjointe au chef du bureau des retraites et de la redistribution

2.1.4. Direction générale des entreprises (DGE)

- ◆ M. Gilles Dumont, directeur de projet
- ◆ M. Alain Fournat, chef de projet
- ◆ M^{me} Brigitte Drure-Recoing, cheffe de projet

2.1.5. Direction de la Sécurité Sociale (DSS)

- ◆ M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- ◆ M^{me} Nina Vassilieff, chef de bureau des prestations familiales et aides au logement
- ◆ M^{me} Caroline Lefebvre, chargée de mission
- ◆ M^{me} Stéphanie Gilardin, chargée de mission

2.1.6. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- ◆ M. Jean-François Pierre Adjoint au chef du bureau Famille et parentalité au sein de la DGCS, sous-direction de l'enfance et de la famille

2.1.7. Délégation aux Affaires Européennes et Internationales

- ◆ M. Jean Thiébaud, Chef de cabinet
- ◆ M^{me} Catherine Borsi Cabinet de la Déléguée, Responsable du pôle « Pilotage du réseau des conseillers pour les affaires sociales »

2.1.8. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

- ◆ M^{me} Sylvie Le Minez, cheffe de l'unité des études démographiques et sociales

2.1.9. DGESCO

- ◆ M^{me} Rachel-Marie Pradeilles-Duval, directrice générale adjointe

2.1.10. Direction interministérielle à la lutte contre la pauvreté

- ◆ M^{me} Marine Jeantet, Déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

2.2. Administration déconcentrée de l'État

2.2.1. Paris

- ◆ M. Thierry Dufant, service du commandement
- ◆ M. Florent Barrois, service du commandement
- ◆ M. Patrice Griffi, division des professionnels de la DRFIP de Paris

2.2.2. Seine-Saint-Denis

- ◆ M^{me} Anne-Claire Mialot, préfète déléguée pour l'égalité des chances

2.2.3. Nord

- ◆ M^{me} Caroline Hénot, chargée de mission citoyenneté, lutte contre les discriminations et coordination des délégués du préfet

2.2.4. Var

2.2.4.1. Préfecture

- ◆ M. Evance Richard, préfet
- ◆ M. Serge Jacob, secrétaire général
- ◆ M^{me} Audrey Graffaut, préfète déléguée

2.2.4.2. Direction départementale des finances publiques

- ◆ M^{me} Ondine Acquaviva, service des impôts des entreprises
- ◆ M^{me} Pascale Severac service des impôts des entreprises

2.2.4.3. Direction départementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

- ◆ M. Arnaud Pouly, directeur
- ◆ M. Ulysse Testot, secrétaire de l'unité de contrôle

2.2.5. Rectorat de Nancy

- ◆ M. Jean-Marc Huart, recteur de l'Académie de Nancy

2.3. Établissements publics

2.3.1. Caisse nationale d'allocations familiales

- ◆ M. Vincent Mazaauric, directeur

Annexe IX

- ◆ M^{me} Pauline Domingo, directeur du département enfance, jeunesse et parentalité
- ◆ M. Bernard Tapie, directeur des études statistiques et de la recherche

2.3.2. Caisse d'allocation familiale du Nord

- ◆ M. Luc Grard, directeur

2.3.3. Caisse d'allocation familiale du Var

- ◆ M. Julien Orlandini, directeur
- ◆ M. Olivier Boisseau, directeur de l'offre globale de service

3. Collectivités territoriales

3.1. Association des maires de France

- ◆ M^{me} Annick Bouquet, adjointe au maire de Versailles,
- ◆ M^{me} Sarah Reilly, conseillère technique

3.2. Mairie de Paris

- ◆ M. Lyes Bouhdiba, adjoint au maire du XX^{ème} arrondissement de Paris, en charge de la petite enfance
- ◆ M. Clément Porte, chef du service financier et juridique de la direction de la famille et de la petite enfance
- ◆ M^{me} Sybille Roncin, chef du bureau des partenariats de la direction de la famille et de la petite enfance

3.3. Mairie de Toulon

- ◆ M^{me} Josette Vincent, directrice service petite enfance

3.4. Conseil départemental du Var

- ◆ M^{me} Solange Giugiaro-Flament, chargée de mission

3.5. Conseil départemental de Seine-Saint-Denis

- ◆ M. Frédéric Molossi, conseiller départemental en charge de la petite enfance, maire-adjoint de Montreuil
- ◆ M^{me} Déborah Dupas, chargée des affaires institutionnelles
- ◆ M. Pierre Slecker, directeur du département petite enfance
- ◆ M^{me} Flora Flamarion, chargée de mission

4. Opérateurs privés

4.1. Entreprises bénéficiaires

4.1.1. Boston Consulting Group

- ◆ M. Marc Cuchet, directeur financier
- ◆ M. Sebastien Motte, chargé de mission

4.1.2. L'Oréal

- ◆ M^{me} Emmanuelle Lièvremon-Janicot, directrice santé et qualité de vie au travail

4.1.3. La Poste

- ◆ M. Franck Etienne, directeur des affaires fiscales

4.1.4. Société générale

- ◆ M. Jean-Charles Echard, directeur de l'environnement social de la direction des ressources humaines
- ◆ M^{me} Caroline Guillaumin, chargée de mission à la direction financière

4.1.5. Carrefour

- ◆ M^{me} Juliette Fleury, directrice de la fiscalité
- ◆ M. Louis-David Duron, chargé de mission

4.1.6. Spar Toulon

- ◆ M. David Perroto, gérant

4.1.7. Schneider Electric

- ◆ M^{me} Corinne Derboeuf, responsable des ressources humaines France

4.1.8. Orange

- ◆ M^{me} Stéphanie Murassan, assistante sociale

4.1.9. TAJ-Deloitte

- ◆ M. Laurent Schwab, Partner

4.1.10. Waltser Finances Assurances

- ◆ M. Geoffroy Waltser, cadre dirigeant et fondateur

4.1.11. Sarbacane

- ◆ M. Mathieu Tarnus, PDG et fondateur

4.2. Entreprises de crèches du secteur marchand

4.2.1. Babilou

- ◆ M. Rodolphe Carle, dirigeant et fondateur

4.2.2. Cap Enfance

- ◆ M^{me} Claudia Kespi-Yahi, dirigeant et fondateur

4.2.3. Les petites canailles

- ◆ M. Damien Tondelli, dirigeant et fondateur

4.2.4. Crèches Pim Pam Pomme

- ◆ M. Mathias Sanfaute, directeur

4.2.5. Maison Bleue

- ◆ M. Sylvain Forestier, dirigeant et fondateur

4.2.6. Grandir

- ◆ M. Jean-Emmanuel Rodocanachi, dirigeant et fondateur

4.2.7. Micro-crèche Koala Kids de Cuers

- ◆ M^{me} Constance Bouton, directrice

4.2.8. Rigolo comme la vie

- ◆ M. Jérôme Orby, directeur général

4.3. Entreprises de crèches du secteur associatif

4.3.1. Mutualité française

- ◆ M^{me} Laetitia Lagarde, réseau petite enfance
- ◆ M. Yannick Lucas, affaires publiques

4.3.2. Crèche multi-accueil de Graines de Sablettes à La Seyne sur Mer

- ◆ M^{me} Céline Périssé, directrice

4.4. Intermédiation de réservation de places en crèches

4.4.1. Maplaceenrèche

- ◆ M. Tanguy Desandre, dirigeant et fondateur
- ◆ M^{me} Marine Desandre, co-dirigeant

4.4.2. Réseau de crèche People & Baby Sud Est

- ◆ M^{me} Anne-Sophie Tchernoschecky, consultante petite enfance

4.5. Entreprises de services de garde

4.5.1. Yuppies

- ◆ M. Benjamin Suchar, président
- ◆ M^{me} Atalante, conseillère juridique

4.6. Organisations professionnelles

4.6.1. Fédération française des entreprises de crèches

- ◆ M. Damien Tondelli, président du conseil d'administration
- ◆ M. Rodolphe Carle, administrateur
- ◆ M^{me} Claudia Kespi-Yahi, administratrice
- ◆ M^{me} Elsa Hervy, déléguée générale

4.6.2. Fédération des entreprises de service à la personne

- ◆ M. Antoine Grezaud, président
- ◆ M. Christophe Durieux, dirigeant et fondateur de People & Baby

4.6.3. Uniopss

- ◆ M^{me} Marie Lambert-Muyard, conseillère Enfance, Famille, Jeunesse

4.6.4. Accent Petite Enfance

- ◆ M^{me} Magali Bachelier, directrice

4.6.5. Coop Petite Enfance

- ◆ M. Karim Bechara, administrateur et fondateur du réseau AGAPI
- ◆ M^{me} Marie Demode, co-gérante

5. Autres

5.1. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

- ◆ M. Michel Villac, vice-président
- ◆ M^{me} Laurence Rioux, secrétaire générale

5.2. Observatoire de la qualité de vie au travail

- ◆ M^{me} Catherine Boisseau-Marsault, déléguée générale

5.3. Représentants des employeurs

5.3.1. Union des entreprises de proximité

- ◆ M. Pierre Burban, secrétaire général
- ◆ M. Jean-Baptiste Moustié, conseiller technique chargé des questions sociales.

5.3.2. Mouvement des entreprises de France

- ◆ M^{me} Marie-Pascale Antoni, chargée d'affaires fiscales
- ◆ M^{me} Charlotte Parez, chargée d'affaires égalité professionnelle et égalité des chances en entreprises

5.3.3. Association française des entreprises privées

- ◆ M^{me} Stéphanie Robert, conseillère fiscale

5.3.4. Association nationale des DRH

- ◆ M^{me} Audrey Richard, déléguée générale

5.4. Représentants des salariés

- ◆ M. Joël Raffard, confédération générale des travailleurs

5.5. Union nationale des associations familiales

- ◆ M. Jean-Philippe Vallat, chargé de mission
- ◆ M^{me} Servane Martin, chargée de mission
- ◆ M. Yvon Serieyx, chargé de mission

5.6. Organisation de coopération économique et de développement

- ◆ M. Willem Adema, économiste sénior à la division « politiques sociales »
- ◆ M. Olivier Thévenon, chef de l'unité bien-être de l'enfant

5.7. Mission Damon-Heydemann

- ◆ M^{me} Christel Heydemann, présidente de Schneider Electric France
- ◆ M. Julien Damon, conseiller scientifique de l'école nationale supérieure de sécurité sociale
- ◆ M^{me} Sonia Baudry, chargée de mission au secrétariat général des ministères sociaux

5.8. Recherche académique et universitaire

- ◆ M. Clément Carbonnier, chercheur au laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)
- ◆ M. Pierre Pora, administrateur de l'INSEE et chercheur, affilié au centre de recherche en économie et statistique (CREST) et désormais à la DREES

5.9. Personnalités qualifiées

- ◆ M. Bertrand Fragonard, ancien directeur général de la CNAF