



Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
Conseil de la famille et Conseil de l'enfance et de l'adolescence

Communiqué

Accueil collectif des jeunes enfants : Qualité de l'accueil, conditions de travail et financements publics

publié le 14 novembre 2023

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) porte depuis sa création en 2016 une attention particulière à l'accueil du jeune enfant. Plusieurs rapports et avis lui ont été consacrés¹ par le Conseil de la famille et celui de l'enfance, dans lesquels sont détaillées des propositions en faveur de l'augmentation de l'offre d'accueil, de l'amélioration de sa qualité et de son accessibilité pour les familles quels que soient les territoires. Les orientations mises en avant par le HCFEA portent à la fois sur la qualité de l'accueil, la réduction des inégalités entre les enfants, et l'évolution de la gouvernance et des modes de financement des services et établissements, publics et privés, de ce secteur.

¹ Conseil de la famille et Conseil de l'enfance, 2018, « L'accueil des enfants de moins de 3 ans » ; Conseil de l'enfance, 2018, « Accueillir et scolariser les enfants en situation de handicap, de la naissance à six ans, et accompagner leur famille » ; Conseil de l'enfance, 2019, « Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant » ; Conseil de la famille et Conseil de l'enfance, 2021, Avis commun sur le projet d'ordonnance relative aux services aux familles ; Conseil de la famille, 2021, « Le CMG « assistantes maternelles » - Constats et pistes de réforme » ; Conseil de la famille, 2023, « Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique » et « Vers un service public de la petite enfance », rapports adoptés le 7 mars 2023 ; Conseil de l'enfance, 2023, « Qualité, flexibilité, égalité : un service public de la petite enfance favorable au développement de tous les enfants avant 3 ans », rapport adopté le 18 avril 2023.



Dans le contexte préoccupant des révélations récentes concernant les dysfonctionnements qui touchent certaines structures d'accueil du jeune enfant², et suite à la parution des conclusions de la mission flash³ de la délégation au droit des enfants de l'Assemblée nationale, le HCFEA rappelle les principes qui doivent guider le développement de l'accueil de la petite enfance en se fondant sur ses travaux passés publiés dans différents rapports. Dans le présent communiqué, le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance expriment leur inquiétude concernant les atteintes en matière de qualité de l'accueil des jeunes enfants et de conditions de travail du personnel au sein des établissements d'accueil collectif, atteintes qui résultent en partie des modes de financement et de gouvernance de ces structures. Ils appellent d'autre part à davantage de vigilance quant à l'usage des fonds publics qui soutiennent le développement du secteur privé à but lucratif de l'accueil collectif du jeune enfant.

Le financement à l'activité des établissements d'accueil collectif et ses conséquences

Les crèches dites PSU sont financées principalement par la prestation de service unique (PSU) versée par la Caf pour chaque heure d'accueil facturée aux parents. Ce financement des crèches à l'activité répond à une double logique : tout d'abord ajuster le financement des familles aux temps de garde de leurs enfants et ensuite garantir un reste à charge pour les parents progressif en fonction des revenus, ce qui a permis d'accroître l'accès à l'accueil collectif pour les familles modestes.

Ce système de financement par la PSU incite certains gestionnaires de crèches à rechercher des taux de remplissage les plus élevés possibles, au risque de pratiques de sursréservations. Si ces pratiques peuvent concerner les établissements publics, associatifs non-lucratifs, comme à gestion privée à but lucratif, elles sont potentiellement plus élevées dans les structures privées, qui obéissent à une logique de rentabilité conduisant à une stratégie d'optimisation des coûts. Ces pratiques de « surbooking » peuvent mener à un dépassement, plus ou moins ponctuel, du seuil autorisé du nombre d'enfants par adulte, alors même que ce seuil est plus élevé que les recommandations internationales et celles des spécialistes. Le souci de « remplissage » peut amener les responsables de crèches à consacrer une part de leur temps de travail à contacter des parents pour « remplir » les heures non utilisées et peut induire des accueils d'enfants peu anticipés. Ces situations contribuent à dégrader les conditions de travail des professionnelles et constituent des facteurs de risque de maltraitance.

² Igas, 2023, « Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches », rapport n° 2022-062R ; Lepetit B., Marnette E., 2023, *Babyzness. Crèches privées : l'enquête inédite*, Robert Laffont ; Gastaldi D., Perisse M., 2023, *Le prix du berceau : ce que la privatisation des crèches fait aux enfants*, Seuil.

³ Peyron M., Santiago I., 2023, Rapport d'information n° 1842, 16^e mandature, sur les perspectives d'évolution de la prise en charge des enfants dans les crèches, Assemblée nationale.

Dans son rapport de 2023, le Conseil de la famille recommandait d'accroître la part du financement forfaitaire par place dans le financement des EAJE afin de limiter ces dérives. Il recommandait également d'expérimenter la mise en place d'un forfait à la demi-journée⁴. Cette possibilité de forfait à la demi-journée devrait être expérimentée avec l'accord des parents car cela peut conduire à une hausse du reste à charge. Ces évolutions doivent aussi préserver la possibilité des accueils occasionnels d'enfants dont l'utilité n'est plus à démontrer.

Par ailleurs, concernant le secteur associatif non lucratif, la spécificité de ce secteur dans son rapport de proximité et d'accompagnement des familles, les demandes particulières de ses publics, et les difficultés qu'il rencontre conduisent le Conseil de l'enfance dans son rapport de 2023 à proposer également des modalités d'un financement plus stable de ce type de structures⁵. Un autre point de vigilance concerne la question du reversement aux crèches associatives des financements que les collectivités territoriales ont perçu des Caf (en particulier les bonus territoires, mixité sociale et inclusion handicap).

Les particularités des micro-crèches Paje

Les micro-crèches à tarif libre dites « micro-crèches Paje » se sont fortement développées depuis que le cadre législatif s'est assoupli. Le développement de ce type d'accueil répond en partie au souhait des parents de voir leur enfant accueilli en crèche et en petite structure. Mais il pose aussi de nombreuses questions. Les micro-crèches Paje sont financées indirectement par le complément de mode de garde (CMG-structure) versé par les Caf aux parents, mais elles peuvent fixer librement leurs tarifs. Ainsi, le reste à charge pour les parents y est plus élevé que dans les crèches PSU, ce qui a pour conséquence d'exclure les familles modestes et moyennement aisées de l'accès à ces établissements ou de les cantonner à un recours réduit. En outre, elles bénéficient d'un cadre réglementaire moins contraignant que les autres structures (par exemple pas de quotité minimale de présence d'éducatrices de jeunes enfants, quotité plus faible de fonction de direction). Enfin, le développement de ces structures est inégal sur le territoire, ce qui accroît les inégalités territoriales en matière de modes d'accueil pour les parents et d'accès à la socialisation pour les enfants.

Dans son rapport paru en 2023, le Conseil de la famille posait la question d'un renforcement du cadre réglementaire qui s'applique aux micro-crèches Paje. Il recommandait également de conditionner l'aide à l'investissement versée par la branche famille à l'implantation dans les territoires prioritaires définis dans le cadre du schéma départemental des services aux

⁴ Conseil de la famille, 2023, « Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique », rapport adopté le 7 mars 2023, p. 145.

⁵ Conseil de l'enfance, 2023, « Qualité, flexibilité, égalité : un service public de la petite enfance favorable au développement de tous les enfants avant 3 ans », rapport adopté le 18 avril 2023, p. 23.



familles, à un engagement de fonctionnement d'une durée de dix ans, et à l'application du barème de participation familiale sur le modèle de la PSU⁶.

➔ **Le Haut Conseil pose ici la question du renforcement du cadre réglementaire qui s'applique aux micro-crèches (augmenter la quotité pour les fonctions de direction, imposer une quotité minimale de présence d'éducateur ou éducatrice de jeunes enfants par exemple), dans un souci de garantie de qualité de l'accueil et en cohérence avec le cadre qui s'applique aux autres modes d'accueil collectif. Il s'interroge également sur un conditionnement des aides publiques en direction des micro-crèches Paje à la mise en place d'un barème fonction des revenus des familles.**

Usage des fonds publics par les entreprises de crèches

Depuis 2015, les créations de places d'accueil pour les enfants de moins de trois ans dans les crèches sont assurées par le secteur marchand, en particulier les micro-crèches Paje ; le nombre de places offertes dans les secteurs public et associatif, lui, connaît une baisse. Par conséquent, aujourd'hui, près d'un quart des places d'accueil en crèches sont offertes par le secteur marchand.

Le financement public à destination des crèches privées représente près de 1,7 Md€⁷. Elles bénéficient de financements publics via plusieurs canaux : la PSU ou le CMG-structure, le crédit d'impôt famille accordé aux entreprises réservataires de berceaux, la réduction d'impôt sur les sociétés qui lui est associée, et enfin le crédit d'impôt pour frais de garde pour les parents.

Ce système de financement est complexe et peu lisible, ce qui ne permet pas de connaître l'usage des fonds publics de façon précise. On manque en particulier d'information sur la distribution du coût d'une heure d'accueil dans les crèches privées, le montant versé par place par les entreprises réservataires, le montant de financement public par heure d'accueil et le taux de rentabilité des entreprises privées de crèches. Enfin, les informations renseignées par les entreprises réservataires sur leurs dépenses en faveur de l'articulation vie familiale et vie professionnelle pour le calcul du crédit d'impôt famille ne sont pas exploitables⁸.

Il s'avère donc indispensable de mettre en place un système de remontée d'informations afin d'avoir une meilleure appréciation de l'usage des fonds publics par le secteur marchand de l'accueil collectif et de la qualité des emplois créés dans ce secteur, qui conditionne en

⁶ Conseil de la famille, 2023, « Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique », rapport adopté le 7 mars 2023, p. 135.

⁷ *Ibid* : 24 % des places en crèches se situent dans une structure marchande (PSU ou hors PSU) (p. 133) ; hors aides à l'investissement et hors crédit d'impôt pour frais de garde, la dépense publique allouée au fonctionnement des EAJE s'élève à 6,2 Md€ ; on peut donc considérer qu'environ 1,55 Md€ sont alloués aux crèches privées, auxquels s'ajoutent les 150 M€ du crédit impôt famille, soit un total de financement public d'environ 1,7 Md€ (p. 68).

⁸ Igas-IGF, 2021, « Evaluation du crédit d'impôt famille », rapport au Premier ministre, juillet.

partie la qualité de l'accueil. Enfin, il conviendrait de s'assurer que la hausse du montant de la PSU décidée pour compenser les coûts supplémentaires dus à l'inflation permet d'augmenter les salaires des professionnelles.

➔ **Dans un souci de transparence et de pilotage des fonds publics au service d'un accueil des jeunes enfants de qualité, le HCFEA propose de mettre en place des évaluations sur l'usage des fonds publics en direction du secteur marchand de l'accueil collectif, tant du côté de la solvabilisation de la demande que de celui du soutien aux entreprises privées du secteur, notamment à partir de remontées d'information de la part des entreprises. Il s'associe à la recommandation n° 26 du rapport 2023 de l'Igas qui vise à « renforcer la transparence financière dans les rapports entre les gestionnaires et les pouvoirs publics, sur le modèle des dispositions prises pour les ESSMS »⁹.**

Conditions de travail et qualité de l'accueil

Garantir un accueil dans de bonnes conditions pour l'enfant comme pour sa famille implique de formaliser des normes sanitaires (sécurité, bâtimentaires, de qualité procédurale et structurelle...), mais aussi des normes en matière de qualification du personnel, qui doit pouvoir exercer son métier dans de bonnes conditions. Or, alors que les frais de personnels représentent 80 % du coût d'une place en crèche, on ne dispose pas d'information sur le niveau et l'évolution des rémunérations pour chaque type d'emploi, la durée des contrats proposés, le temps de travail, la part de personnel stable au sein des équipes qui travaillent au plus près des enfants, etc. Ces éléments permettant d'apprécier les conditions de travail doivent être davantage documentés en distinguant le secteur marchand (crèches PSU versus micro-crèches Paje), le secteur associatif et le secteur public. L'enjeu est double. Il s'agit d'abord de mieux comprendre les difficultés de recrutements et le manque d'attractivité, en comparant les conditions de travail et les pratiques professionnelles dans les différents segments du secteur de l'accueil collectif. Il s'agit également de mesurer les évolutions en matière de qualité de l'accueil : en effet, le roulement de personnel est tout autant le signe d'une dégradation des conditions de travail et salariales que celui d'une dégradation de la qualité de l'accueil pour les enfants, car la stabilité de la personne référente pour l'enfant est notamment un élément clé pour la qualité de l'accueil. Au-delà de ces données chiffrées, des remontées d'expériences pourraient éclairer la réalité des pratiques et des situations vécues par les professionnelles, les publics accueillis et les familles.

➔ **Le Haut Conseil propose qu'une évaluation des pratiques managériales, des conditions de travail, de la qualification du personnel recruté, de la stabilité de l'emploi et du niveau des salaires soit réalisée par grand sous-secteur (privé, associatif non lucratif et public) sur la base de données chiffrées et de remontées d'informations par ces acteurs de terrain. De façon générale, le HCFEA souhaite que les informations relatives au**

⁹ Igas, 2023, « Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches », rapport n° 2022-062R.



fonctionnement et à la rentabilité dégagée par le secteur privé lucratif percevant des fonds publics soient fournies.

Le Haut Conseil se félicite de l'évaluation en cours par la Cour des comptes de la politique publique d'accueil du jeune enfant, des deux missions confiées à l'Igas (concernant le financement des micro-crèches Paje pour la première, la construction des référentiels des pratiques professionnelles inspirés de la Charte nationale d'accueil du jeune enfant pour la seconde), ainsi que de l'évaluation du recours aux dérogations de l'arrêté du 29 juillet 2022 notamment sur le recrutement de personnes non qualifiées.

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bienveillance, dans une approche intergénérationnelle.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS

www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)

Adresse : 78-84 rue Olivier de Serres, Tour Olivier de Serres, 75015 PARIS

Adresse postale : 78-84 rue Olivier de Serres, Tour Olivier de Serres, CS 59234, 75739 PARIS cedex