

Paris, le 28 septembre 2017

Département Action Sociale, Éducative, Sportive et Culturelle
N/Réf: ND/ BM/SC – Note n°93
Dossier suivi par Nelly DENIOT et Bastien MORVAN

Intervention d'Elisabeth LAITHIER, au HCFEA le 06 octobre 2017

Remise en contexte

Bilan de la précédente COG et perspectives à venir

Concernant l'accueil des jeunes enfants, la COG 2013-2017 s'était fixée 3 objectifs principaux :

- Correction des inégalités territoriales (mise à disposition d'un fonds de rééquilibrage territorial)
- Correction des inégalités sociales (accueil d'au moins 10% de familles en situation précaire)
- Egale exigence de qualité entre accueil collectif et accueil individuel (maillage RAM, plan métier petite enfance,...)

Ces objectifs s'appuyaient notamment sur la mise en place et le développement de schémas départementaux, ainsi que sur une refonte des modalités de financement des places d'accueil (PSU).

Dans l'optique de l'élaboration de la nouvelle COG pour la période 2018-2022, la Ministre des Solidarités et de la Santé Agnès Buzyn a commencé à évoquer certaines orientations pour la politique de la petite enfance.

- La feuille de route qui lui a été adressée par le Premier Ministre le 9 août dernier stipulait ainsi :

*Dans le domaine de la politique familiale, votre première priorité, en **lien notamment avec les communes**, sera l'accueil du jeune enfant. **L'objectif est quantitatif autant que qualitatif**. La convention d'objectifs et de gestion de la CNAF qui sera conclue dans le premier semestre 2018, fixera de **nouveaux objectifs en termes de création de places**, et s'assurera de leur atteinte. Je vous invite à être particulièrement attentive à **l'accueil en crèche des enfants des familles les plus défavorisées**. Il importe également que les **modalités de financement de l'accueil du jeune enfant soient revues**, afin d'en garantir **l'efficacité, la performance et la transparence***

- De même, le PLFSS 2018 présenté le 28 septembre dernier par Agnès Buzyn et Gérard Darmanin précisant :

Au début de l'année 2018, une nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) sera signée avec la CNAF pour la période 2018-2021. Elle sera l'occasion de porter, sur des bases renouvelées, une stratégie d'amélioration de la couverture des besoins de garde d'enfant et des services aux familles au plus près des besoins des territoires, notamment dans le domaine de la parentalité. Une réflexion sur les normes appliquées dans le secteur sera engagée pour libérer les initiatives, et les modes de financement des établissements seront réformés, pour plus de simplicité et d'efficacité. La COG portera également une ambition forte en matière d'accueil du jeune enfant en situation de handicap ainsi qu'en termes d'efficience de gestion et de qualité de service.

L'engagement des élus locaux dans l'accueil de la petite enfance

L'accueil de la petite enfance est une compétence facultative des communes et intercommunalités qui s'en emparent très largement car elles ont conscience de son importance pour l'ensemble des familles. L'AMF rappelle à cet égard que, si le bloc communal est gestionnaire de près de 55% des EAJE, les élus considèrent qu'il ne leur appartient pas de privilégier un mode d'accueil par rapport à un autre. Ces derniers sont ainsi attachés à la diversité des modes d'accueils disponibles (collectifs comme individuels), tout comme à la diversité de leurs modes de gestion (régie ou DSP). L'important pour eux est que les familles aient accès à une solution d'accueil leur permettant de concilier vie familiale et vie personnelle/professionnelle, à un coût supportable.

Il est important de noter qu'en dépit de leur rôle majeur (gestionnaires de plus de 55% des 11.900 EAJE, créateurs de plus d'une place sur deux chaque année, co-financeurs des structures privées à but lucratif et non lucratifs...) les élus n'ont pas été associés à l'élaboration de la COG actuelle. Les objectifs ont en effet été définis sans tenir compte des contraintes et des attentes du bloc communal.

Au regard des résultats mitigés de la précédente COG, et dans la perspective d'un travail renforcé avec les communes (tel que précisé dans la feuille de route), l'AMF réitère sa demande d'être associée, ou, à tout le moins, consultée, pour l'élaboration de la prochaine COG.

L'AMF constate que ce sont les entreprises privées qui créent majoritairement des places d'accueil aujourd'hui. En 2015, sur les 7 071 places créées et financées par la PSU, 53% l'étaient par des entreprises privées, contre 29% par les collectivités. Parallèlement, l'AMF constate également l'augmentation du nombre de places en microcrèches. **L'AMF rappelle cependant que, dans une logique de service public, les élus locaux se fixent de réels objectifs qualitatifs, pour permettre à chaque famille (et notamment les familles défavorisées) de concilier leurs exigences familiales, personnelles et professionnelles. Dans cette optique, et pour aller dans le sens des différents objectifs fixés par la Ministre des Solidarités, l'AMF demande que les positions qu'elle défend soient entendues.**

Sur les objectifs **quantitatifs** fixés pour l'accueil des jeunes enfants

Rappel : La Ministre prévoit la création de nouvelles places d'accueil, répondant prioritairement aux besoins réels des territoires. Les normes et financements existants devraient être revus pour faciliter cet objectif.

Les schémas départementaux de service aux familles

L'élaboration de ces schémas devait initialement se faire dans le cadre d'une gouvernance tripartite, entre le préfet de département, le département et l'association départementale des maires, et la CAF. L'enquête de l'AMF réalisée en 2016 montrait pourtant que près d'une association départementale de maires sur deux n'était pas associée à SDSF de son département.

Par ailleurs, la CNAF a récemment émis l'hypothèse de s'appuyer sur le recensement des besoins en solutions d'accueil de la petite enfance, réalisé par les schémas départementaux de services aux familles, pour déterminer les objectifs de la COG. L'AMF rappelle à cette occasion que les élus locaux (via les associations départementales) connaissent les besoins et attentes de leurs administrés, et doivent à ce titre être associés à la réalisation de ces schémas locaux, et non en être les simples signataires.

Position de l'AMF :

En 2013, dans le cadre de la constitution du comité de pilotage des SDSF, l'AMF avait posé comme condition le fait que ces schémas ne soient pas prescriptifs, que les co-financements des CAF ne soient pas conditionnés par ces schémas, que l'identification des territoires prioritaires soit faite au plus près des territoires.

Considérant que les élus ont été très peu ou mal associés à l'élaboration de ces SDSF, l'AMF ne peut accepter que ceux-ci deviennent des schémas programmatifs.

Les modalités de financement des EAJE

Rappel : L'AMF avait réalisé une enquête en 2016 à ce sujet auprès des représentants des communes siégeant au groupe de travail Petite enfance de l'AMF. Les constats suivants proviennent des conclusions de cette enquête.

➤ L'entretien des places existantes

L'AMF note l'objectif d'une augmentation du nombre de places d'accueil pour les jeunes enfants. Elle rappelle cependant qu'il importe de préserver le nombre de places existantes, et d'enrayer leur destruction.

Position de l'AMF :

L'AMF souhaite que la future COG prévoit également un meilleur accompagnement des établissements existants.

➤ **Des efforts fournis par les communes**

Des efforts fournis par les communes au regard des exigences de la COG : 84% des communes ont tenté de diminuer leur taux de facturation, et 50% des communes ont diminué leur taux de facturation.

Ces résultats illustrent le fait que la seule volonté ne suffit pas à baisser le taux de facturation, et qu'il ne s'agit pas seulement d'une « mauvaise gestion » des établissements. Les gestionnaires reconnaissent par ailleurs que des effets néfastes résultent directement de ce souci d'abaissement du taux de facturation : diminution des plages d'ouverture, fermeture pendant les vacances scolaires,...

Propositions de l'AMF :

- **Revenir à une tarification assise sur des créneaux horaires pour les communes qui le souhaitent (65% des communes y sont favorables) ;**
- **Réévaluer les taux de facturation imposés par la CNAF pour bénéficier de la meilleure bonification PSU, en prenant notamment en compte la taille des établissements.**

➤ **Des freins identifiés par les élus pour atteindre un taux de facturation optimal**

Bien plus que la mauvaise gestion des établissements, certains freins récurrents ont été identifiés pour expliquer la difficulté d'abaisser le taux de facturation :

- Des difficultés à faire respecter les contrats convenus avec les familles
- Le déplafonnement des congés (75% des communes favorables à un plafonnement des congés)
- La difficulté à fournir les produits d'hygiène et de soins ainsi que les repas (pour encore 27% des établissements)

Propositions de l'AMF :

Pour lever ces freins qui empêchent les EAJE de bénéficier d'une PSU optimale, l'AMF propose de :

- **Mieux prendre en compte les effets des comportements des familles sur le taux de facturation et le fonctionnement de l'établissement ;**
- **Autoriser les communes à prendre l'initiative de déclarer les agréments modulés sous le contrôle de la PMI ;**
- **Plafonner le nombre de semaines de congés ;**
- **Renforcer l'accompagnement des communes pour lesquelles la fourniture des produits d'hygiène et de soins fait l'objet de nombreux freins ;**

➤ Des financements complexes

Si plusieurs financements sont octroyés par la CNAF, les élus soulignent néanmoins combien les dossiers administratifs sont complexes à remplir, et combien l'octroi des financements manque de souplesse.

Propositions de l'AMF (pour les détails, voir tableau ci-joint) :

Pour faciliter l'accès à ces financements, et ainsi réduire les coûts qui pèsent sur les collectivités, l'AMF demande de :

- **Informar de manière plus approfondie les communes sur l'existence de telles aides**
- **Réduire les délais de traitement des dossiers**
- **Simplifier les procédures pour certaines aides**
- **Fusionner certaines aides**

La question des normes

Dans un contexte budgétaire difficile pour le bloc communal, le financement des places en EAJE demeure un sujet préoccupant pour les élus locaux. Cette question est d'autant plus prégnante que les coûts de fonctionnement et d'investissement des places en crèche ont largement augmenté ces dernières années :

- Concernant les coûts de fonctionnement : 13 347€ en 2011, contre 14 740€ en 2015, pour une place de crèche ;
- Concernant les coûts d'investissement : 18 079€ en 2000, contre 34 312€ en 2013, pour une place de crèche (soit +89%).

L'introduction récurrente de nouvelles normes pèse lourdement sur le budget des communes gestionnaires d'EAJE. Si les élus locaux sont particulièrement attachés à la qualité et à la sécurité de l'accueil dans les structures dont ils la responsabilité, ils contestent néanmoins la manière dont la mise en œuvre des normes leur est imposée. L'AMF s'était ainsi opposé en 2015 à la mise en place de nouvelles normes sur l'air intérieur, considérant par exemple que la réalisation d'études préalables par un bureau indépendant était trop coûteuse. Dans cette optique, **l'AMF sera vigilante sur l'entrée en vigueur de cette même norme au 1^{er} janvier 2018, et aux conditions qui lui sont afférentes. L'AMF tient par ailleurs à rappeler que la mise aux normes de ses EAJE dans le cadre de la sécurisation des bâtiments contre le risque attentat relève de prérogatives régaliennes, et non pas communales.**

Par ailleurs, l'AMF rappelle que les microcrèches ne sont pas soumises à la même réglementation que les crèches classiques, dans la mesure où elles bénéficient de conditions plus souples d'encadrement et d'installation. Ces différences introduisent de fait une forme de concurrence entre les établissements, au détriment des EAJE portés par le bloc communal, et donc au détriment des familles qui ne peuvent pas recourir aux microcrèches.

Propositions de l'AMF :

- **Simplifier les normes de construction, d'aménagement, et de fonctionnement des crèches.**

Sur les objectifs qualitatifs fixés pour l'accueil des jeunes enfants

Rappel : La Ministre prévoit de favoriser l'accueil des enfants handicapés ou en situation de précarité. Elle prévoit également de développer une politique en direction de la parentalité.

L'accueil des enfants en situation de précarité, et l'accompagnement des parents

L'un des objectifs fixés par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté est l'accueil de 10% de familles à bas revenus dans les crèches. Une étude de 2015 menée par la CNAF, au sein de 4 CAF, montre que les EAJE accueillent déjà près de 20% de familles ayant des ressources inférieures au seuil de bas revenu.

Les crèches sont le mode d'accueil le plus accessible financièrement pour les familles en situation de précarité. En effet, grâce au barème des participations familiales mis en place par la CNAF, que doivent appliquer toutes les structures d'accueil du jeune enfant co-financées par les CAF, les familles à revenu très modeste peuvent avoir accès à ces structures alors qu'elles ne pourraient pas confier leur enfant à une assistante maternelle qui fixe librement ses tarifs et choisit les familles avec lesquelles elle souhaite travailler.

Il apparaît toutefois que certaines familles défavorisées présentent un taux d'absentéisme important, qui se répercute directement sur les taux de présence et de facturation, et donc *in fine* sur le montant des financements des EAJE.

Proposition de l'AMF :

- **Valoriser financièrement l'accueil d'un seuil (à définir) de familles dont les participations sont inférieures à 1€ de l'heure, ainsi que l'accueil de familles en situation de fragilité sociale.**
- **Valoriser le temps consacré par les EAJE à l'accompagnement des parents, notamment les plus fragiles, et au développement d'actions de soutien à la parentalité.**

L'accueil des enfants en situation de handicap

Proposition de l'AMF :

L'AMF demande que soit valorisé (par exemple via une modulation de la PSU) l'accueil des enfants en situation de handicap.

La transparence dans l'attribution des places en crèche

Les élus sont très attentifs à ce que les familles accueillies dans les établissements dont ils ont la responsabilité soient le reflet de l'ensemble des familles de leur commune. Ils ont conscience que ce mode d'accueil est le plus accessible financièrement pour les familles et en tiennent compte dans leurs critères d'attribution.

Position de l'AMF :

L'AMF estime que la mise en place de critères d'attribution des places est importante, mais qu'il appartient aux élus locaux, au travers de leur commission, de garder la maîtrise de l'attribution des places. L'AMF ne souhaite pas que de nouvelles normes viennent contraindre la gestion des EAJE dont ont la charge les élus communaux, normes qui viendraient renforcer le déséquilibre entre les crèches municipales et les autres modes d'accueil collectifs.

La formation des professionnels de la petite enfance

Les élus sont particulièrement attachés à la qualité et à la sécurité de l'accueil dans les structures dont ils la responsabilité. Preuve de cet engagement, de nombreuses communes ont conservé les taux d'encadrement en vigueur avant le décret de 2010, à savoir 50% de professionnels dits « qualifiés ».

L'AMF s'est d'ailleurs opposée à ce que la réponse à la pénurie de personnel corresponde à une baisse des exigences de qualification demandée. Elle plaide, en revanche, pour le développement de nouvelles filières de formations, plus accessibles et intégrant les nouveaux enjeux auxquels sont confrontés les professionnels. La prise en compte de ces aspects ne doit cependant pas, pour l'AMF, s'accompagner d'une baisse des exigences à sanitaires, au regard du jeune âge des enfants accueillis.

Propositions de l'AMF :

- Développer les écoles de formation et former davantage de professionnels, pour pallier la pénurie de professionnels de la petite enfance (notamment les auxiliaires de puériculture) ;
- Développer de nouvelles filières de formation qui viennent répondre aux nouveaux enjeux de la profession : questions liées à la parentalité, au développement d'actions à visée pédagogique dans les structures,...
- Renforcer la formation continue des AM, et développer les RAM et MAM pour les soutenir.