



**LA DIVERSITE DE L'OFFRE ET LES DISPARITES D'ACCES
SELON LES TERRITOIRES**

**EN MATIERE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS,
DE LOISIRS ET D'ACCUEIL DES ENFANTS ET DES ADOLESCENTS
AUTOUR DU TEMPS SCOLAIRE**

**AVIS
adopté par consensus par le Haut Conseil de la famille (*)**

5 Février 2013

(*) La Délégation FO ayant pris acte de l'Avis

Le 27 juin 2012, la Ministre déléguée à la famille a saisi le Haut Conseil de la famille (HCF) de la question de « la diversité de l'offre et les disparités d'accès en matière de services d'accueil de la petite enfance et de services d'accueil ou de loisirs pour les enfants et les adolescents autour du temps scolaire ». Sur la base d'un état des lieux, le Haut conseil de la famille était invité à formuler des propositions et des pistes de réformes afin de réduire les disparités « allant à l'encontre de l'équité recherchée entre les familles ».

Le HCF a procédé à différentes auditions¹ et conduit ses travaux en deux temps : après avoir examiné lors de ses séances de septembre à décembre les constats relatifs aux disparités territoriales, tant en ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants que l'offre de services de loisirs et temps libres des enfants et adolescents, il s'est concentré en janvier sur les leviers d'ores et déjà mis en place pour réduire les disparités observées et sur les mesures à prendre pour les réduire de façon plus déterminée tout en améliorant l'offre d'accueil.

I. LES PRINCIPAUX CONSTATS DRESSES PAR LE HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE

A. SITUATION GLOBALE ET DISPARITES TERRITORIALES D'OFFRE DE SERVICES

1. Pour l'accueil des jeunes enfants

a) L'offre de services s'est développée mais elle est encore insuffisante au regard des attentes des parents et du nombre d'enfants concernés

La capacité théorique d'accueil ne permet de couvrir qu'environ une moitié des enfants de la tranche d'âge concernée. Les parents émettent globalement une préférence pour les modes d'accueil collectifs, qui ne correspondent qu'à 30% des places d'accueil (40% si l'on y intègre la préscolarisation des enfants de moins de trois ans). A ce sujet, le HCF réitère sa préconisation émise en février 2010 et reprise en avril 2011², que l'augmentation de l'offre d'accueil des jeunes enfants se répartisse pour moitié entre accueil collectif et individuel³.

Avec 2,5 millions d'enfants de moins de trois ans, on compte 1,2 million de places d'accueil théoriques déclarées (56% par un assistant maternel, 30% en établissements d'accueil des jeunes enfants, 10% en école préélémentaire et 4% par un salarié à domicile).

Bien qu'impossibles à évaluer avec certitude, les besoins des parents à l'échelle nationale ne sont pas couverts. Le Haut conseil considère que son estimation réalisée en 2010⁴ selon laquelle il manque environ 350 000 places pour satisfaire les besoins des parents et répondre aux besoins des enfants reste d'actualité compte tenu notamment de la poursuite de la réduction du nombre de places à l'école préélémentaire pour les enfants de moins de trois ans.

¹ DGCS, DSS, CNAF, DGCL, AMF, UNIOPSS – Le Président délégué et le Secrétariat général du HCF ont également rencontré le Ministère de l'Education Nationale et le Ministère chargé de la jeunesse et des sports (cabinets et services).

² Entre 2008 et 2011, l'augmentation du nombre de places ou équivalents places est imputable pour 54% à l'accueil individuel et pour 46% à l'accueil collectif.

³ Pour certains membres du Haut conseil, ce besoin devrait, à terme, être entièrement satisfait en accueil collectif (EAJE et école maternelle).

⁴ Avis en du 11 février 2010 sur le CLCA et l'accueil des jeunes enfants

b) De fortes disparités territoriales pour l'accueil des jeunes enfants

b1) De fortes disparités de taux de couverture en modes d'accueil

Il existe de fortes disparités entre les départements. L'offre d'accueil (tous modes d'accueil confondus) varie selon les départements entre 9 et 80 places pour 100 enfants. Les indices de dispersion territoriale montrent toutefois que la complémentarité entre l'accueil individuel et l'accueil collectif permet de réduire les inégalités territoriales observées entre chaque mode d'accueil (les zones où l'accueil collectif est le moins développé sont aussi globalement celles où l'accueil individuel l'est le plus).

Les zones les plus faiblement couvertes sont les départements d'outre-mer, le pourtour méditerranéen et la Corse. Globalement, ce sont les départements qui comprennent les zones urbanisées les plus denses (Ile-de-France et Sud-Est principalement) qui correspondent aux territoires disposant de l'offre la plus importante. Les tensions les plus fortes s'exercent dans les zones périurbaines.

88% des communes ne disposent d'aucun Eaje sur leur territoire ; elles voient naître 27% des enfants. Mais, entre 2009 et 2010, 37% des nouvelles structures (et 24% des nouvelles places) ont ouvert dans des communes qui n'avaient aucun Eaje sur leur territoire l'année précédente. Parmi les communes qui comptaient déjà au moins un Eaje sur leur territoire, moins d'un tiers ont augmenté leur nombre de places entre 2007 et 2010.

Un exercice cartographique réalisé par la CNAF (et annexé à la note préparatoire au présent avis) permet d'observer qu'il existe une corrélation entre le taux de couverture départementale en places d'accueil et le nombre d'enfants de moins de trois ans vivant dans un foyer bénéficiaire des prestations suivantes : CLCA à taux plein, RSA socle majoré, AAH (et sans emploi ou inactif⁵). Toutefois, il est difficile d'en déduire un lien de causalité : le besoin est-il plus faible dans les zones qui ont un taux élevé d'allocataires de ces prestations (réduisant ainsi la tension sur le marché et, partant, la création de places nouvelles ?) ou, à l'inverse est-ce le faible taux de couverture pour conduirait les parents à bénéficier de ces prestations ?

b2) Des spécificités territoriales différentes selon les services et équipements

L'accueil chez un assistant maternel – ainsi que l'implantation des maisons d'assistants maternels - est plus développé dans les zones rurales que dans les zones urbaines. La proportion de jeunes enfants accueillis par des assistants maternels varie de 2 à 56% selon les départements, le quart Nord-Ouest étant le mieux couvert.

A l'inverse, l'accueil collectif est plus développé dans les zones urbaines. La part de jeunes enfants accueilli en établissement d'accueil des jeunes enfants (Eaje) varie lui aussi de façon très significative : de 5 à 39% selon les départements. La région parisienne et le Sud de la France sont les régions les mieux couvertes.

Au cours des dix dernières années, le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans a été divisé par trois. Il est aujourd'hui inférieur à 5% dans une douzaine de départements (en particulier à Paris) et supérieur à 20% dans 24 autres, sans que les départements les mieux

⁵ Une partie des bénéficiaires de l'AAH ont en effet une activité professionnelle et ne peuvent donc accueillir à temps plein leur enfant.

couverts correspondent ni à ceux où le taux de couverture en assistants maternels et en EAJE est le plus faible, ni à ceux qui présentent les difficultés sociales les plus aigües.

Les inégalités territoriales sont également marquées s'agissant des autres services qui accompagnent les professionnels ou les parents. Ainsi, pour 1000 assistants maternels, on compte moins d'un ETP travaillant dans un relais assistants maternels (RAM) dans 9 départements, quand, dans 7 départements, ce ratio est supérieur à 14. Le nombre de lieux d'accueil enfants-parents varie quant à lui de zéro (dans 3 départements) à 80 dans 2 départements, sans qu'aucun facteur objectif ne permette a priori d'expliquer cette forte dispersion.

2. Pour les temps libres des enfants et des adolescents

a) Quelques constats globaux

Il convient tout d'abord de souligner que les éléments de connaissance sont beaucoup moins développés pour ce qui concerne le temps périscolaire et les temps libres des enfants et des adolescents que pour l'accueil des jeunes enfants, en dépit des efforts de synthèse et de consolidation réalisés par les services du Ministère chargé de la jeunesse et des sports. Les statistiques de ce Ministère permettent de connaître le nombre de places déclarées mais on ne sait pas combien d'enfants les fréquentent. Les statistiques de la Cnaf permettent de connaître le nombre de journées bénéficiant de la prestation de service Accueil de Loisirs Sans Hébergement (ALSH) mais on ne sait pas à quel nombre d'enfants elles correspondent. On ne dispose ni des comptes financiers consolidés, ni d'une analyse effective de la notion de places.

S'agissant de l'offre de services de loisirs et temps libres des enfants et des adolescents, le Haut conseil observe que la prise en charge des enfants le mercredi varie selon leur âge : la proportion d'enfants de moins de 6 ans gardés par leurs parents est très élevée, elle se réduit ensuite à l'école primaire puis au collège. Ce constat s'applique à l'ensemble du territoire. Toutefois, l'Ile-de-France se distingue à plusieurs égards : les enfants franciliens sont beaucoup moins souvent avec leurs parents le mercredi et une fois au collège, ils sont trois fois plus nombreux que les autres collégiens à rester seuls le mercredi.

Le mercredi après-midi, les enfants de préélémentaire fréquentent presque autant les ALSH (10%) que les activités culturelles ou sportives (11%). Les enfants de l'école primaire fréquentent moins souvent les ALSH (7%) et se rendent plus souvent à une activité sportive ou culturelle (32%). Lorsqu'ils vivent avec un parent isolé, ils fréquentent deux fois plus les ALSH que les enfants vivant avec leurs deux parents et pratiquent moins d'activités culturelles ou sportives. Quant aux collégiens, ils ne sont plus que 1% à fréquenter les ALSH mais 42% à pratiquer une activité culturelle ou sportive⁶.

Entre 2008 et 2011, on observe une augmentation des courts séjours généralement organisés dans le cadre d'un ALSH ou d'un accueil de jeunes, tandis que les accueils de mineurs avec hébergement (anciennement « colonies de vacances ») diminuent.

⁶ Cette analyse est importante si on se souvient que le financement de la CNAF est surtout orienté vers les ALSH

b) Des disparités territoriales marquées

Autour d'une moyenne nationale de 22 places⁷ d'ALSH pour 100 enfants de 3 à 16 ans, le nombre de places pour 100 enfants varie entre 6 et 57 pendant l'année scolaire. Il est corrélé à la jeunesse des habitants de chaque département, mais lorsque l'on compare des départements avec un nombre proche de jeunes de 3 à 16 ans, on observe néanmoins des écarts de taux de couverture allant de 1 à 4.

La proportion d'enfants qui ne partent pas en vacances varie entre 13% et 41% selon les régions, les taux de départ les plus élevés caractérisant les départements les plus urbanisés.

B. DES DISPARITES DE PARTICIPATION FINANCIERE POUR LES FAMILLES

Compte tenu des différentes aides définies au plan national, les taux de participation financière des parents sont relativement uniformes sur l'ensemble du territoire.

- Toutefois, concernant l'accueil par un assistant maternel, la rémunération – qui ne doit pas dépasser 5 fois la valeur horaire du SMIC brut par jour et par enfant pour ouvrir droit au CMG – est fixée librement en dessous de ce plafond. Il en résulte que le coût horaire varie très significativement selon les départements (entre 2,4€ et 3,8€). Les écarts de couts sont encore plus marqués au niveau infra départemental entre des zones rurales et des centres villes où la tension entre l'offre et la demande est particulièrement forte.

- La disparité des indemnités d'entretien est encore plus forte dans la mesure où ces indemnités ne sont pas plafonnées. Le complément de mode de garde ne prenant pas en compte ces écarts, le reste à charge des parents varie selon les territoires.

Le constat est le même pour ce qui concerne la garde au domicile des parents, ce qui a conduit certaines municipalités à instaurer des aides locales pour aider certains parents ayant recours à cette solution. A titre d'exemple, la Ville de Paris offre aux employeurs d'un(e) employé(e) à domicile une aide complémentaire (PAPADO) d'un montant significatif (dont le mécanisme est détaillé en page 40 de la note préparatoire au présent avis). Comme pour les assistants maternels, on observe plus généralement des taux de salaires élevés dans les départements d'Ile-de-France et dans le Sud de la France.

Pour l'accueil collectif des jeunes enfants, les tarifs demandés aux parents sont les mêmes sur l'ensemble du territoire lorsque la structure est financée par la prestation de service unique (PSU) versée par la Caf. Deux exceptions de faible importance sont néanmoins à noter :

- lorsque les revenus des parents dépassent un certain plafond, les gestionnaires sont libres de poursuivre ou non la progressivité du tarif (sachant qu'ils n'en retirent aucune augmentation de recette puisque celle-ci est absorbée par une diminution de la PSU) ;
- les micro-crèches qui ont opté par un financement par le complément de mode de garde « structure » versé directement aux parents sont libres de définir leur

⁷ On connaît le nombre de places déclarées mais on ne sait pas si elles sont fréquentées par un seul enfant ou par plusieurs. On ne peut donc pas en déduire le nombre d'enfants fréquentant un ALSH, ni les périodes auxquelles un même enfant fréquente un ALSH selon les périodes de l'année.

tarification, ce qui induit des disparités. Les micro-crèches représentent une faible proportion des places offertes (4612 places sur un total de 369 267 places en 2010) même si leur développement est particulièrement rapide (+200% entre 2009 et 2010)⁸.

Pour les loisirs et le temps libre des enfants et des adolescents, on observe une grande diversité des tarifs des garderies périscolaires et études, des cantines et des centres de loisirs. Ils sont en effet définis localement sans aucune indication ni référence nationale. On peut toutefois penser que dans la majorité des cas, les participations financières demandées aux familles sont très inférieures aux coûts et que les gestionnaires ont le plus souvent recours au quotient familial pour les déterminer. La CAF subordonne en effet son engagement financier à ce que la structure adopte une tarification modulée en fonction des ressources des parents.

C. LES POLITIQUES, FINANCEMENTS ET LEVIERS

1. Quelques constats transversaux

Les disparités en termes d'offre de modes d'accueil des jeunes enfants et de temps libres des enfants et adolescents sont inévitables dès lors qu'aucune collectivité publique n'a l'obligation de déployer une offre de services correspondant à des normes précises.

Une atomisation de la gouvernance est soulignée par la plupart des acteurs et observateurs, que ce soit en matière de décision de création, de financement ou de gestion.

S'agissant du pilotage, il n'existe pas de chef de file désigné ni d'obligation de se coordonner entre acteurs de cette politique. Les seuls mécanismes existants sont incitatifs. La mise en place d'instances de concertation des acteurs locaux est obligatoire au plan départemental (CDAJE). Mais, lorsqu'elles existent, une forte hétérogénéité des fonctionnements est constatée. En tout état de cause, là où elles fonctionnent, ces commissions sont davantage des lieux d'élaboration d'outils (information des familles, référentiels, etc.) et de concertation que des lieux de coordination ou d'orientation des politiques locales d'accueil des jeunes enfants⁹.

Des schémas de développement sont facultatifs au plan communal ; on ne dispose pas d'éléments quant à leur mise en œuvre.

En matière de réduction des disparités territoriales, le seul objectif chiffré figure dans la Cog de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole : un plan d'action contractuel doit être mis en place avec les Caisses de Msa qui présentent un taux de couverture du besoin en accueil des jeunes enfants inférieur à 46% sur leur territoire.

Pour la préscolarisation des enfants de moins de trois ans le gouvernement actuel a indiqué sa volonté de l'augmenter significativement dans les certaines zones rurales mais plus particulièrement les quartiers où frappent le chômage et la pauvreté. En matière de temps libres des enfants et adolescents, aucun objectif chiffré de réduction des disparités n'a été trouvé.

⁸ PQE famille 2013, indicateur 7-1

⁹ Enquête menée par la Cnaf en 2009 (100% de réponses), par le réseau IDEAL « petite enfance » en 2011 (42 réponses seulement) et pour la DGCS auprès des Préfets en 2011 (43 réponses).

2. Les dépenses publiques

a) Pour l'accueil des jeunes enfants

En 2011, les dépenses publiques pour l'accueil des jeunes enfants sont évaluées à 11,1Md€¹⁰ (5,54Md€ pour l'accueil individuel, 5 Md€ pour l'acueil collectif, 0,5Md€ pour la préscolarisation des enfants de moins de trois ans). Ces dépenses publiques sont prises en charge pour 63% par la branche famille de la sécurité sociale, 22% par les collectivités locales (communes et regroupements de communes essentiellement) et 15% par l'Etat (dépenses fiscales et école préélémentaire).

Pour sa part, le Complément de libre choix d'activité (CLCA et COLCA) mobilise 2,3M d'€ à la charge exclusive de la branche famille.

Les sommes dépensées en accueil collectif sont un peu inférieures à celles qui sont dépensées en accueil individuel¹¹ mais les heures d'accueil individuel représentent 57% de l'ensemble des heures d'accueil.

Entre 2008 et 2011, l'évolution des dépenses (en € constants 2011) a été de + 19% pour la branche famille (Caf et Cmsa), + 5% pour les communes¹² et + 4% pour l'Etat. L'ensemble des dépenses publiques a augmenté un peu plus fortement en direction de l'accueil individuel (+18%) qu'en direction de l'accueil collectif (+16%) tandis que les dépenses de préscolarisation des enfants de moins de trois ans ont diminué (- 32%)¹³.

b) Pour les dépenses en direction des temps libres des enfants et des adolescents, la consolidation nationale des dépenses n'a pas été possible.

3. Les politiques de chacun des principaux acteurs

a) Les Caf et Cmsa

a1) Pour l'accueil des jeunes enfants

Les politiques des Caf et Cmsa ont successivement visé à :

- soutenir le développement des services en adoptant des mécanismes de financement incitatifs pour l'ensemble des communes et regroupements de communes, en valorisant les efforts déjà réalisés (contrats crèches des Caf) ;
- majorer les financements pour inciter les petites communes à développer les services collectifs et à s'unir en regroupements de communes (contrats enfance) ;

¹⁰ Ces dépenses sont plus élevées que dans les PQE car y ont été ajoutées les dépenses fiscales liées au statut dérogatoire des assistantes maternelles et leurs incidences sur les aides au logement et les prestations sous condition de ressources de ces personnes.

¹¹ Compte tenu des dépenses en direction des LAEP, RAM, etc. qui ne sont pas des « modes d'accueil » stricto sensu mais hors école préélémentaire.

¹² Compte tenu de l'augmentation des dépenses d'EAJE mais de la diminution des dépenses de préscolarisation des enfants de moins de trois ans

¹³ PQE famille - HCF pour calculs en euros constants valeur 2011.

- cibler les aides au développement sur les territoires les moins bien couverts avec le plus faible potentiel financier, en restreignant voire en supprimant les aides pour les autres (contrats enfance-jeunesse).

Pour leur part, les différents fonds d'aide à l'investissement ont connu une évolution vers une homogénéisation nationale des critères à retenir pour définir l'ordre de priorité des projets et une prise en compte croissante du degré de pauvreté des communes et de leur population.

L'indice de dispersion territoriale tous modes de garde confondus s'élevait à 1,8 en 2006 et s'est stabilisé à 1,7 depuis 2008¹⁴. Cette réduction appelle deux commentaires : tout d'abord, dans la mesure où le flux de création de places est mineur (4 à 5 % du stock), on ne peut pas, bien entendu, s'attendre à une réduction radicale des disparités en quelques années. Ensuite, on ne sait pas si la réduction des disparités est imputable en tout ou partie à l'effort de priorisation de la branche ou s'il s'agit d'un mouvement spontané de rattrapage dans les communes qui n'avait pas ou peu d'équipements.

Les dépenses de la branche famille s'élèvent à 7Md€ pour l'accueil des jeunes enfants - 4,5Md€ pour l'accueil individuel essentiellement sur le Fonds National des Prestations Familiales (FNPF) ; 2,5Md€ pour l'accueil collectif essentiellement sur le Fonds national d'Action Sociale (FNAS)¹⁵. Entre 2008 et 2011, les dépenses d'accueil des jeunes enfants financées par le FNPF ont progressé de 20% et celles financées par le FNAS de 17%¹⁶. Pour sa part, les dépenses de Complément de libre choix d'activité (CLCA et COLCA) se sont élevées à 2,3M d'€.

Les dépenses d'action sociale connaissent une forte dispersion entre Caf : en 2011, la part des dépenses liées à l'accueil du jeune enfant représente 28% à 86% des dépenses d'action sociale selon les Caf (prestations de service, aides à l'investissement et dépenses sur dotations d'action sociale).

Les dépenses au titre de la prestation de service unique (PSU) versée aux établissements d'accueil des jeunes enfants (Eaje) représentent 36% du montant total du FNAS. Entre 2010 et 2011, les dépenses de PSU ont augmenté de 9,6%. Même s'il est revalorisé sur la base d'un indice mixte prix (20%)/salaires (80%) et a fait l'objet de revalorisations supplémentaires au cours des dernières années, le plafond retenu pour le calcul de la PSU reste généralement inférieur aux coûts réels, coûts dont la moyenne varie du simple au double selon les Caf.

La PSU, versée à la quasi totalité des Eaje, est complétée pour 70% des établissements et 65% des places¹⁷ par des contrats enfance-jeunesse qui couvrent - dans certaines conditions - jusqu'à 55% des dépenses nouvelles restant à la charge des signataires (communes et intercommunalités dans la plupart des cas).

Par ailleurs, 82% des places d'Eaje créées en 2011 ont bénéficié d'une aide à l'investissement dans le cadre d'un plan crèche de la Cnaf (16,5% des places ont bénéficié du bonus

¹⁴ PQE famille 2013, indicateur 3-3 sur l'évolution de la dispersion territoriale des modes de garde

¹⁵ Si l'on rapproche – de façon relativement rustique – la dépense publique du nombre d'heures réalisées par les assistants maternels d'une part, et les EAJE d'autre part, on obtient une dépense publique par heure de : 6,69€ pour les assistants maternels ; 845€ pour les EAJE.

¹⁶ Toujours en Euros constants valeur 2011

¹⁷ Ceci est cohérent avec l'idée que les CEJ couvrent des équipements de taille inférieure à la moyenne : il y a 28,9 places en moyenne dans les EAJE couverts par un CEJ contre 36,6 places en moyenne dans les EAJE sans CEJ (stock et flux).

intercommunalité, 52% d'une majoration en raison de leur implantation sur un territoire avec un taux de couverture inférieur à la moyenne départementale et 20% d'un bonus pour faible potentiel financier de la commune).

Les dépenses de Complément de Mode de Garde (CMG) varient en fonction de la répartition des assistants maternels sur le territoire. Si, en 2011, 56% des assistants maternels ont bénéficié de la prime d'installation destinée à les inciter à s'implanter dans des zones faiblement couvertes, le faible montant de cette prime¹⁸ limite ses effets sur la réduction des disparités territoriales.

Enfin, plus des deux tiers des micro crèches sont financées par le CMG structure et moins d'un tiers par la PSU. Lorsqu'elles sont financées par le CMG, l'application d'un barème n'est pas obligatoire et le reste à charge des familles est en moyenne deux fois plus élevé¹⁹ que lorsque le barème est appliqué.

Il apparaît de ce qui précède qu'en matière d'accueil des jeunes enfants, la politique de la branche famille est essentiellement nationale et que les adaptations locales demeurent relativement marginales.

a2) Pour les temps libres des enfants et des adolescents

En 2011, les Caf ont consacré 948 M€ aux temps libres des enfants et des adolescents. Plus de 80% de ces financements sont des aides au fonctionnement financées par les prestations de service. Entre 1990 et 2011, ces dépenses ont plus que triplé²⁰. Selon les Caisses, la part des dépenses d'action sociale²¹ accordées au temps libre des enfants et des parents varie de 4 à 47% de l'ensemble de leurs dépenses d'action sociale (prestations de service et dotations).

La prestation de service destinée aux accueils de loisirs est forfaitaire (30% d'un cout plafond de 12,69€ par jour et enfant, soit 3,81€). Elle n'est pas assortie de l'obligation d'appliquer un barème national de participation financière des familles. 98% des ALSH ont un coût de fonctionnement très supérieur au coût plafond ; en moyenne 35,25 € par jour et enfant, soit près de trois fois plus en moyenne que le plafond de la prestation de service qui couvre donc en moyenne un peu plus de 10% de ce coût. % des ALSH sont couverts par un contrat enfance-jeunesse pour lequel l'apport de la branche famille est beaucoup plus élevé.

Les Caf aident aussi au départ en vacances des enfants selon différentes modalités.

b) Les communes

Une enquête réalisée auprès de 600 communes implantées sur le territoire d'une trentaine de Caf indique que 35% se sont fortement mobilisées sur la thématique enfance-jeunesse et envisagent de maintenir cette mobilisation ou de l'accroître, 47% n'ont pas réellement investi la problématique mais expriment la volonté de mieux la prendre en compte et 18% n'ont rien entrepris dans ce domaine et n'ont pas l'intention de le faire à court terme. De telles enquêtes

¹⁸ 300 euros portés à 500 euros en cas d'installation dans une zone faiblement couverte

¹⁹ Il conviendrait d'analyser si l'importance de ce reste à charge conduit à une augmentation de même importance du taux d'effort.

²⁰ En euros constants 2011.

²¹ Incluant les dépenses de prestations de service, de contrat enfance-jeunesse et les dépenses sur les dotations d'action sociale.

mériteraient d'être poursuivies afin de mieux comprendre les leviers qui peuvent conduire ou non un Maire à décider de la création d'un établissement d'accueil des jeunes enfants sur son territoire.

b1) Pour l'accueil des jeunes enfants

Les communes de plus de 10 000 habitants consacrent 5% de leurs dépenses en direction des familles stricto sensu, sachant que de nombreuses autres dépenses communales bénéficient également aux familles. Entre 2007 et 2010, ces dépenses ont augmenté de 17% (alors que l'ensemble des dépenses communales a diminué de 5%).

Les communes de plus de 30 000 habitants²² qui regroupent un tiers des habitants consacrent 1,7Md€ aux crèches et haltes-garderies (dont 1,5Md€ en dépenses de fonctionnement), soit 4,4% du total de leurs dépenses. Le quart des communes de plus de 30 000 habitants qui dépense le moins pour l'accueil des jeunes enfants y consacre 21€ par an et habitant ; le quart des communes de la même taille qui dépense le plus dans ce domaine y consacre 103€ par an et habitant (la moyenne étant de 80€).

Ces disparités peuvent en partie s'expliquer par le degré de richesse des communes (il s'agit d'une hypothèse car il n'existe a priori pas d'étude établissant une corrélation nette entre le potentiel fiscal et la densité en EAJE°. En dépit des différents mécanismes de péréquation, en 2011, les écarts de potentiel fiscal entre les communes sont élevés. A titre d'exemple pour les 191 communautés d'agglomération existantes, ils se situaient dans un rapport de 1 à 26 alors que les écarts de revenu par habitant entre les populations des mêmes entités n'excédaient pas 1 à 5²³. Elles peuvent également s'expliquer par la culture locale et les priorités politiques de chaque commune.

b2) Pour les loisirs et temps libres des enfants et adolescents

Les communes de plus de 30 000 habitants consacrent 1,2 Md€ aux centres de loisirs, autres activités pour les jeunes et colonies de vacances, soit 3,2% du total de leurs dépenses. La dépense moyenne par habitant est de 58€ pour les temps libres des enfants et des jeunes (dont 23€ pour les accueils de loisirs sans hébergement); elle est de 9€ pour le quart des communes qui dépensent le moins dans ce domaine et de 95€ pour le quart qui dépensent le plus.

c) Les conseils généraux

En matière de protection maternelle et infantile et planification familiale (dont une partie des dépenses permet d'agréer les assistants maternels et les EAJE, d'en assurer le suivi et le contrôle ainsi que de financer la formation des assistants maternels), les dépenses des conseils généraux pour l'ensemble varient entre 1€ et 42€ par an et habitant. Près des trois quart des départements y consacrent moins de 5 € par an et habitant. Cette disparité de moyens - et globalement, leur faiblesse - avaient conduit l'IGAS à préconiser un transfert de leurs compétences en matière d'agrément et de suivi des assistants maternels afin que les services de PMI puissent se recentrer sur le cœur de leurs missions.

²² Information non disponible en deçà de cette taille

²³ Boeton Philippe - "Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales" - *Finances Publiques locales* ; décembre 2012.

d) Les comités d'entreprise et comités d'action sociale de la fonction publique

On connaît mal les actions des employeurs des secteurs privés et publics, des Comités d'entreprises et des comités d'action sociale de la fonction publique mais on estime à plus de 5Md€ les sommes versées par les employeurs aux CE et Comités des œuvres sociales de la fonction publique nationale et territoriale pour la totalité de leurs actions. On ne dispose pas de la ventilation fonctionnelle des dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants et aux temps libres des enfants et des adolescents.

Concernant spécifiquement l'accueil des jeunes enfants, un Comité d'entreprise sur dix ²⁴ indique que les salariés ont accès à des Cesu préfinancés (essentiellement dans les plus grands établissements) et un peu plus de 6% indiquent que les salariés ont un accès facilité à des crèches afin de faire garder leurs enfants, que ce soient des crèches d'entreprise ou des places réservées auprès des collectivités.

II. LES POSITIONS ET PROPOSITIONS DU HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE

Partant de ces éléments de constat, le Haut conseil a dégagé les orientations suivantes pour réduire les disparités territoriales tout en améliorant la couverture des besoins d'accueil des jeunes enfants.

A. LES GRANDS SCENARIOS ENVISAGEABLES

Cinq grands scénarios ont été étudiés par le Haut conseil de la famille :

- Le premier qui consiste en une poursuite de la politique actuelle assortie d'une majoration des financements dans des zones identifiées comme prioritaires dans le cadre d'un diagnostic partagé a recueilli un consensus assez large, sachant qu'il n'entraînera pas nécessairement une forte réduction des disparités territoriales.
- Le second scénario consiste en une obligation de couverture minimale en établissements d'accueil des jeunes enfants : seul scénario permettant d'atteindre - à terme et de façon certaine - un niveau de couverture homogène en accueil collectif des jeunes enfants, il a fait l'objet d'avis partagés.
- Trois autres scénarios ont conduit à un positionnement défavorable du Haut conseil : celui d'un redéploiement des moyens en direction des territoires les moins bien couverts, celui de la création d'agences régionales de la famille avec un objectif de dépenses pour l'enfance et celui de la mise en place d'un droit opposable.

1. La poursuite de la politique actuelle assortie d'une majoration des financements dans des zones identifiées comme prioritaires dans le cadre d'un diagnostic partagé : une option plutôt consensuelle

L'objectif premier de la politique actuelle est le développement des modes d'accueil, pour répondre globalement aux besoins des parents, y compris dans les zones les mieux couvertes aujourd'hui. Sans préjudice de cet objectif premier, il convient de lutter contre les disparités territoriales qui se conjuguent souvent avec des inégalités socio-économiques..

²⁴ Enquête réalisée en 2001

Le Haut conseil estime que l'objectif de réduction des disparités territoriales ne doit pas paradoxalement conduire à limiter les créations de places en ne soutenant plus les collectivités ayant déjà réalisé des efforts en matière de développement des solutions d'accueil. Il n'existe en effet aucune zone du territoire dans laquelle on observe aujourd'hui une parfaite couverture des besoins.

La première préoccupation du Haut conseil demeure le développement des modes d'accueil. Pour permettre ce développement, il convient de maintenir des aides à l'investissement prenant de façon modérée en compte le taux de couverture territoriale, des enveloppes non limitatives s'agissant des prestations de service ouvertes à toutes les structures, une revalorisation des prestations de service sur la base d'un indice mixte (80% salaire/20% prix), et un financement garanti, au moins sur la durée de la prochaine COG. Ce scénario suppose une progression relativement forte du budget du FNAS.

Le Haut conseil serait donc favorable à la poursuite de la politique incitative actuelle, si possible assortie de trois axes de propositions complémentaires :

- la généralisation et l'effectivité des schémas départementaux d'accueil du jeune enfant avec des orientations nationales sur leur contenu et un réel contrôle de leur mise en place. Ces schémas reposeraient sur un diagnostic partagé entre les acteurs locaux dans le cadre des Commissions départementales d'accueil des jeunes enfants (CDAJE) qui intégreraient les représentants du ministère de l'Education nationale. Ils permettraient d'identifier les zones prioritaires auxquelles une majoration des aides serait attribuée par les Caf (voir ci-dessous), d'évaluer et, à court et moyen terme, d'anticiper les besoins de façon normée et homogène.

Ces améliorations visent à répondre aux critiques adressées aux actuels schémas départementaux ; critiques qui ne remettent pas pour autant en question le bien fondé de ces schémas dont le centre d'analyse stratégique avait déjà préconisé la consolidation en janvier 2012²⁵. Ces schémas seraient en outre accompagnés d'objectifs pluriannuels et chiffrés. Pour autant, ils ne seraient pas opposables aux communes et regroupements de communes concernés ni aux Caisses d'allocations familiales et de Mutualité sociale agricole, de façon à respecter la libre-administration des collectivités locales.

- ainsi que l'avait déjà proposé le HCF en février 2010, l'obligation pour les communes et regroupements intercommunaux de réaliser des schémas de développement de l'accueil des jeunes enfants et de les présenter à la population au moins une fois par an dans le cadre d'un débat public. Les schémas communaux devraient être transmis à l'échelon départemental de façon à alimenter le schéma départemental.

- la majoration des aides au fonctionnement apportées par la branche famille dans les zones identifiées comme étant prioritaires. Cette majoration pourrait prendre la forme d'une bonification de la prestation de services et s'inscrirait ainsi dans le cadre des réflexions engagées par la CNAF sur la refonte des prestations de service avec la création d'un fonds national de rééquilibrage territorial inclus dans le FNAS²⁶ et qui serait décliné en enveloppes

²⁵" Rendre obligatoires et publics des schémas départementaux de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant identifiant les zones prioritaires selon des critères à définir" in Note d'analyse N°257 - Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ?- Janvier 2012.

²⁶ Un des membres du HCF est opposé à la création de ce Fonds et à sa déclinaison en enveloppes limitatives.

locales limitatives à la main des CAF²⁷. Pour certains membres, ces enveloppes ne doivent pas être limitatives. Toutefois, cette politique qui consiste à soutenir davantage les zones en retard de développement pourrait être perçue comme une "récompense" pour les collectivités qui n'ont pas jusque là souhaité s'investir dans ce domaine. Il conviendrait en outre de déterminer si cette majoration doit être réservée à l'ensemble des zones en retard de développement ou à celles en retard de développement et disposant d'un faible potentiel fiscal.

Certains membres ont estimé que les diagnostics devraient être réalisés à l'échelle du « bassin de vie²⁸ » plutôt qu'à l'échelle du département ou de la commune. Cependant, la plupart des membres ont estimé ce concept peu opérationnel en termes d'organisation, dans la mesure où aucune institution publique n'est responsable d' « un bassin de vie ».

Les limites de ce scénario résident dans son caractère incitatif et facultatif- les collectivités locales n'auraient toujours pas d'obligation d'agir et, dès lors, la création de places d'accueil dans les zones prioritaires ne serait pas acquise.

2. La création d'une obligation de couverture minimale en EAJE : des avis partagés

Certains membres sont intéressés par la création d'une obligation de couverture minimale en accueil collectif des territoires, obligation qui reposerait sur l'échelon local jugé le plus pertinent par le HCF, c'est-à-dire le niveau communal ou intercommunal. Cette obligation, qui se rapprocherait de celle relative à la création de logements sociaux (dans le cadre de la loi de solidarité et de renouvellement urbain) mériterait de faire l'objet de réflexions plus approfondies, notamment en ce qui concerne la définition de l'obligation à remplir, son niveau, son calendrier (la mise en œuvre ne pouvant être que progressive compte tenu notamment du temps nécessaire à la création d'établissements d'accueil des jeunes enfants), ainsi que les sanctions en cas de non respect de l'obligation fixée.

L'intérêt de ce scénario est triple :

- c'est la seule méthode qui permette d'atteindre de façon certaine un niveau de couverture en accueil collectif donné sur tout le territoire. ;
- le nombre de places en accueil collectif augmenterait globalement, ce qui correspond aux attentes des parents dont la préférence s'oriente de façon croissante vers ce mode d'accueil ;
- disposer partout d'un minimum de places collectives permettrait d'avoir une politique plus active en direction des publics les plus fragiles. Cet objectif est lié à l'obligation actuelle faite aux gestionnaires d'EAJE de prévoir « les modalités selon lesquelles ces

²⁷ Dans son avis de février 2010, le HCF avait proposé que les schémas communaux et intercommunaux soient accompagnés d'une enveloppe de fonds libres qui permettrait aux Caf d'aider certaines collectivités locales en complément des aides à l'investissement et des prestations de service

²⁸ Définition INSEE : Le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. On délimite ses contours en plusieurs étapes. On définit tout d'abord un pôle de services comme une commune ou unité urbaine disposant d'au moins 16 des 31 équipements intermédiaires. Les zones d'influence de chaque pôle de services sont ensuite délimitées en regroupant les communes les plus proches, la proximité se mesurant en temps de trajet, par la route à heure creuse. Ainsi, pour chaque commune et pour chaque équipement non présent sur la commune, on détermine la commune la plus proche proposant cet équipement.

établissements garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de 6 ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle (...)»²⁹. Dans son avis de Juillet 2010 sur les ruptures et discontinuités de la vie familiale, le Haut conseil de la famille préconisait d'ailleurs de réaliser un bilan de l'application de ces dispositions. Il favoriserait également l'atteinte de l'objectif de 10% d'enfants vivant en dessous du seuil de pauvreté à accueillir dans les établissements d'accueil des jeunes enfants : objectif fixé par le Plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013.

D'autres membres sont en revanche opposés à une telle obligation, en ce qu'elle limiterait la libre administration des communes et impliquerait, au titre de la compensation due aux collectivités locales en cas de transfert ou de création de compétences, de régler d'épineux problèmes financiers.

Selon eux, une telle obligation risquerait ainsi de conduire à des résultats moins opportuns que la poursuite de la politique incitative actuelle menée par les Caisses d'allocations familiales et les Caisses de mutualité sociale agricole (premier scénario ci-dessus). Ils soulignent que les efforts de ces Caisses et le renforcement de l'implication des communes et groupements de communes ont permis une amélioration progressive de la couverture des besoins ainsi qu'une certaine réduction des inégalités territoriales.

La poursuite ou l'amélioration des politiques actuelles leur paraît préférable. Par ailleurs, selon la DGCL, si l'accueil de la petite enfance devenait une compétence obligatoire, il y aurait lieu de prévoir une compensation financière.

3. Trois scénarios auxquels le Haut conseil est défavorable.

Pour le Haut conseil, un scénario - toujours incitatif - dans lequel le soutien prioritaire aux zones les moins bien couvertes se ferait de façon radicale au détriment des zones les mieux dotées n'est pas acceptable.

Si les territoires les mieux couverts ne bénéficiaient pas, pour la création de nouvelles places et surtout leur fonctionnement, des aides de la branche famille ou ne bénéficiaient que d'aides très réduites, l'augmentation du nombre de solutions d'accueil serait ralentie, alors que les territoires les mieux couverts correspondent souvent à ceux où les besoins sont les plus forts tout en n'étant pas totalement satisfaits.

De plus, le ciblage sur les zones déficitaires ne garantit en rien la création de places. Un tel scénario risquerait donc de conduire *in fine* à un « nivellement par le bas ».

Le Haut conseil n'estime pas non plus que la création d'agences régionale de l'enfance et de la famille soit pertinente :

La région ne correspond au niveau de pilotage adéquat, les besoins s'exprimant à l'échelle communale, voire infra-communale. La création de ces agences

- impliquerait un transfert des compétences des conseils d'administration de la branche famille que plusieurs membres du HCF n'estiment pas opportune ;

²⁹ Article L 214-17 du code de l'aide sociale et des familles

- complexifierait encore davantage le paysage administratif de l'accueil du jeune enfant, puisque les autres institutions ne disparaîtraient pas.

En outre, la nature juridique de ces structures soulèvent de nombreuses difficultés : elles ne pourraient pas bénéficier du même statut que les agences régionales de santé (Etablissements publics administratifs) dans la mesure où elles ne pourraient pas être placées sous la tutelle d'une personne publique, les CAF qui seraient membres de ces agences étant des organismes de droit privé.

L'instauration d'un objectif national des dépenses pour l'enfance décliné au plan régional ne permettrait pas en tant que telle la réduction des disparités territoriales et les membres du HCF lui préfèrent des schémas départementaux et communaux ou intercommunaux.

L'ensemble du Haut Conseil est défavorable à la création d'un droit opposable. Bien que souvent évoquée, cette solution ne lui paraît pas adaptée au contexte actuel marqué par la pénurie de l'offre. Elle ne correspond pas non plus à la temporalité des besoins de parents qui doivent trouver une solution en quelques mois, voire en quelques semaines.

B. D'AUTRES PISTES DE REFORMES POUR REDUIRE LES DISPARITES EN MATIERE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

1. Certaines pistes de réforme pour réduire les disparités d'accueil des jeunes enfants et améliorer les taux de couverture ont recueilli le consensus des membres du Haut conseil.

a) La reprise de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans

Le Haut conseil est favorable à la reprise de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans lorsqu'elle est adaptée à la maturité des enfants, lorsqu'elle répond aux attentes de leurs parents et à condition que les conditions d'accueil et de formation des enseignants soient adaptées aux enfants de cette classe d'âge.

Il serait favorable à ce que le Ministère aille si possible au-delà des 3000 postes annuels d'enseignants supplémentaires prévus au cours des trois années à venir. L'objectif fixé par le Ministre de l'Education nationale est que, d'ici à trois ans, 30% des enfants concernés dans les secteurs défavorisés puissent être scolarisés (secteurs de l'éducation prioritaire, secteurs ruraux et de montagne isolés, départements d'outre-mer)³⁰.

Sans récuser la priorité donnée aux zones en difficulté, le Haut conseil considère que c'est l'ensemble de la classe d'âge qui doit être concerné, de façon à retrouver au moins le taux de couverture de l'année 2000 (35,5% contre 11% en 2011).

Le Haut conseil tient à souligner que cette augmentation de la pré-scolarisation ne réduit pas dans les mêmes proportions les besoins d'accueil évalués par le Haut conseil à 350 000 places puisque la ré-ouverture de places à l'école maternelle vise un public nouveau qui s'ajoute en partie aux familles dont les besoins ne sont aujourd'hui pas satisfaits.

³⁰ Circulaire du Ministère de l'Education nationale n°2012-202 du 18 décembre 2012 relative à la scolarisation des enfants de moins de trois ans

Globalement, il souhaite que soient poursuivis les efforts réalisés pour prendre en compte les besoins spécifiques des enfants de moins de 3 ans. A ce titre, l'expérimentation des « classes passerelles » lui semble particulièrement intéressante.

b) L'amélioration de l'information des parents

L'attribution aux Caf d'une compétence d'information des parents de jeunes enfants paraît opportune. Elle devrait s'appuyer sur la poursuite de l'amélioration de « Mon enfant.fr » (quant aux simulations du reste à charge pour les parents et aux informations relatives aux assistants maternels transmises par les conseils généraux) ainsi que sur d'autres vecteurs d'information disponibles. Ces évolutions devront bien sûr être réalisées en conformité avec les dispositions de la loi « informatique et liberté ». L'attribution de cette compétence aux Caf n'est pas exclusive et il est opportun que l'ensemble des acteurs de la petite enfance continuent de communiquer auprès des familles.

c) La formation des professionnels de la petite enfance

Il est nécessaire de former suffisamment de professionnels de la petite enfance (auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants et puéricultrices) pour mettre fin à la pénurie actuelle - particulièrement marquée dans certains territoires - et répondre au développement souhaité des établissements d'accueil des jeunes enfants. Le Plan métiers de la petite enfance 2008-2012 devrait rapidement faire l'objet d'une évaluation précise afin de préparer des décisions adaptées aux enjeux actuels et à venir.

Concernant la formation des assistants maternels - formation non diplômante et non qualifiante - une analyse précise devrait être réalisée pour que puissent être prises des décisions garantissant l'effectivité et la qualité de cette formation, qu'elle reste de la compétence des départements ou qu'elle soit éventuellement transférée aux régions. A cette occasion, pourrait également être étudiée la question de la professionnalisation des assistants maternels (formation continue, passage du CAP petite enfance, établissement de passerelles vers d'autres métiers,...) afin de rendre ce métier plus attractif.

d) Une adaptation du Crédit Impôt Familles

Le Haut conseil de la famille avait proposé que le crédit Impôt Familles (CIF) soit réformé afin d'être calculé par établissement et non par entreprise. Il réitère son souhait de voir cette piste explorée dans la mesure où elle permettrait un développement plus actif et un meilleur ajustement aux spécificités des bassins de vie dans lesquels sont implantés les établissements susceptibles de développer des actions en direction des familles, et plus particulièrement de l'accueil des jeunes enfants.

Plus largement, les entreprises constituent un acteur potentiel du développement de structures d'accueil. Aussi conviendrait-il de les associer plus systématiquement aux réflexions locales sur l'accueil des jeunes enfants, en particulier lorsque les horaires de travail de leurs salariés ne correspondent pas aux horaires habituels des modes d'accueil des jeunes enfants implantés sur le territoire. Il en est de même pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire qui ont une bonne connaissance des besoins des familles dans leur globalité sur les territoires et sont en capacité de proposer des solutions innovantes.

2. L'hypothèse d'une légalisation de la prestation de service unique : des avis partagés

La légalisation de la prestation de service unique présenterait un certain nombre d'avantages :

- garantie d'absence d'enveloppe limitative ;
- sécurisation des gestionnaires des modes d'accueil des jeunes enfants ;
- obligation légale des gestionnaires de respecter certains engagements faisant l'objet du conventionnement avec la Caf (application d'un barème, taux d'occupation minimal) sachant que d'autres engagements contractuels pourraient être établis dans le cadre des contrats enfance-jeunesse ;
- recentrage de la négociation du Fonds national d'action sociale sur d'autres enjeux que le seul accueil des jeunes enfants (et notamment la PSU qui représente 36% du FNAS) ;
- mise en cohérence des modalités de financement de l'accueil individuel et de l'accueil collectif.

Certains membres du Haut conseil s'interrogent ou s'opposent à cette hypothèse de légalisation de la PSU, au motif qu'elle retirerait au Conseil d'administration de la Cnaf certaines de ses prérogatives, qu'elle induirait un changement profond des aides des Caf et qu'elle risquerait de priver les Caf de certains leviers leur permettant d'agir sur la qualité de la gestion et du fonctionnement des modes d'accueil.

C. POUR REDUIRE LES DISPARITES TERRITORIALES EN MATIERE DE TARIFICATION DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

Les couts des services varient selon les territoires et sont généralement plus élevés dans les grandes agglomérations urbaines. La question se pose donc de savoir s'il faut ou non neutraliser ces disparités pour les familles, et par quelle méthode.

1. Le Haut conseil n'est globalement pas favorable à une modification de la tarification pour l'accueil collectif

Pour l'accueil collectif qui bénéficie de la prestation de service unique versée par les caf, les gestionnaires sont libres de poursuivre l'application du taux d'effort des parents au delà du plafond fixé par la Cnaf et que certains estiment trop bas. Les membres du Haut conseil sont partagés sur l'opportunité d'augmenter ce plafond. Cette augmentation permettrait d'augmenter les recettes des gestionnaires et de les inciter éventuellement à créer davantage de places d'accueil, mais cela augmenterait les charges pesant sur les parents les plus aisés..

Si les gestionnaires poursuivent l'application des taux d'effort au delà du plafond défini par la Cnaf, la prestation de service unique versée par les Caf "absorbe" les recettes supplémentaires qui pourraient en être retirées. La grande majorité des membres du Haut conseil n'estime pas opportun de modifier cette règle dans la mesure où elle est cohérente avec l'esprit de la prestation de service unique qui est de ne pas inciter les gestionnaires à privilégier l'accueil de familles aisées au détriment des autres. D'autres membres estiment qu'un supplément de recettes est bien venu (dans ce cas il faudrait revenir sur la règle qui en prive le gestionnaire).

Un effort de clarification mériterait éventuellement d'être réalisé afin que les gestionnaires privés ou communaux soient informés de cette règle.

2. Le Haut conseil souhaite que soit étudiée une réforme du complément mode de garde

La plupart des membres ne souhaitent pas que les montants du CMG (et de la PSU) soient majorés dans les zones où les coûts sont les plus élevés ni qu'ils soient régionalisés. Ils estiment qu'une telle majoration ou modulation risqueraient à la fois d'ancrer les disparités territoriales et d'avoir un effet inflationniste. Elle risquerait en outre de nuire à la lisibilité du CMG.

Concernant le CMG, ainsi que l'avait déjà proposé le Haut conseil de la famille, il serait intéressant que soit étudiée la possibilité de le rendre plus linéaire en le rapprochant du mode de calcul des participations financières des parents ayant recours à un Eaje.

Par ailleurs, la possibilité de tiers payant pour le CMG - initialement intégrée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale mais retirée suite à la décision du Conseil constitutionnel - mériterait d'être réétudiée afin d'éviter aux ménages de faire l'avance de frais, ce qui est particulièrement pénalisant pour les ménages les moins aisés³¹.

D. LA NECESSITE D'INVESTIR DANS LES TEMPS LIBRES DES ENFANTS ET DES ADOLESCENTS A LA HAUTEUR DES ENJEUX

Le développement qualitatif et quantitatif de l'offre de services pendant les temps libres des enfants et des adolescents apparaît comme une nécessité pour trois raisons principales : lorsque ces temps sont adaptés aux besoins des enfants et des adolescents, ils permettent la construction de l'individu et son épanouissement, ils constituent un outil de réduction des inégalités socioculturelles et socio-économiques, enfin ils permettent l'articulation de la vie familiale et de la vie professionnelle pour les parents.

La poursuite des efforts réalisés par la Cnaf et par le Ministère chargés de la jeunesse et des sports est indispensable pour mieux connaître ce secteur, en particulier les profils des enfants et adolescents fréquentant les accueils de loisirs, les coûts de fonctionnement de ceux-ci et les apports diversifiés des différents acteurs privés et publics. L'amélioration des statistiques facilitera ainsi la prise de décisions.

Les membres du Haut conseil n'estiment pas souhaitable de supprimer la PSO pour ceux des ALSH qui ne reçoivent que cette prestation de la CAF en redéployant les fonds qui lui sont consacrés en direction d'une aide au développement dans le cadre des contrats enfance jeunesse. Il ne soutient donc pas les deux premières options décrites dans la note préparatoire à cet avis.

Certes, l'apport de la PSO apparaît comme peu structurant : avec 50 centimes d'euros par enfant et par heure, la PSO ne contribue qu'au financement de moins de 10% des coûts de fonctionnement moyens. Mais, plutôt que d'envisager son redéploiement, les membres du Haut conseil souhaitent que le montant de cette prestation de service soit augmenté afin de lui

³¹ Certains membres du Haut Conseil de la Famille sont réticents devant une telle réforme si elle devait aboutir à ce que l'assistante maternelle ait connaissance du revenu des parents. Pour certain, elle risquerait également d'avoir un effet inflationniste.

conférer un effet de levier plus efficace. Cette augmentation de l'apport des Caisses d'allocations familiales pourrait alors, en contrepartie, s'accompagner d'une obligation d'application d'un barème national pour la participation financière des parents (à l'instar de ce qui se pratique pour l'accueil des jeunes enfants).

Pour le Haut conseil de la famille, il faudrait consacrer davantage de moyens au développement de l'offre de services pendant les temps libres des enfants et des adolescents et ceci, plus encore au moment où est mise en place la réforme des rythmes scolaires. Les temps libérés (en fin d'après-midi notamment) doivent être des temps de qualité pour les enfants et les adolescents qui permettront l'articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale des parents. Dans ce contexte, la contribution de la branche famille à la mise en place de cette réforme paraît opportune pour autant que les moyens nécessaires soient prévus dans le budget du Fnas qui sera négocié dans le cadre de la prochaine Convention d'objectifs et de gestion entre la Cnaf et l'Etat.

Des membres du Conseil ont estimé qu'un doublement du budget actuellement consacré aux temps libres des enfants et adolescents par la branche famille, soit un apport d'environ un milliard d'euros supplémentaires serait opportun.

Une augmentation des crédits devrait en toute état de cause permettre de tirer les conséquences, en termes budgétaires, des évaluations positives des expérimentations conduites par les Caisses d'allocations familiales en faveur des loisirs des adolescents d'une part, et en faveur de l'accueil des enfants porteurs de handicaps dans les ALSH d'autre part.

Pour accompagner le renforcement de l'investissement de la branche famille dans ce domaine, il sera nécessaire d'assurer un suivi de l'élaboration des politiques territoriales suite à l'instruction d'octobre 2012 que le Gouvernement a diffusée « pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques territoriales sportives, de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative ». Cette instruction préconise notamment de « concentrer prioritairement les actions sur la lutte contre les inégalités d'accès aux pratiques sportives » et de poursuivre « l'effort de l'Etat en matière de contrôle de la sécurité des pratiques physiques et sportives, et de la qualité éducative des accueils collectifs de mineurs hors temps scolaire » en précisant qu'« il s'agit d'un enjeu majeur en appui de la réforme des rythmes éducatifs à venir ».

Il serait également souhaitable, ainsi que le proposait le rapport préparatoire à la conférence de la famille de 2007, d'améliorer l'information des acteurs sur la législation et la réglementation en vigueur et de revisiter celle-ci afin de la simplifier et de l'adapter à la situation actuelle.

Enfin, le Haut conseil de la famille estime nécessaire de continuer à soutenir la mobilisation des acteurs de la politique de la ville et de doter l'ACSE de moyens suffisants pour assurer ses missions tout en veillant à éviter le saupoudrage de ces moyens.

Une réflexion particulière devrait également être menée, avec la Cnaf et la CCMSA concernant les territoires ruraux où l'offre de services est moins développée qu'en milieu urbain.