

SECTION 3

SUIVI DES PROPOSITIONS DU HCF POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCUEIL EN CRECHE

Les principales propositions du rapport 2014 du HCF pour développer les crèches sont listées ci-dessous. Elles sont présentées en deux groupes : les mesures permettant une accélération rapide des créations de place et des mesures plus structurelles de moyen terme.

I) Propositions visant à une accélération rapide des créations de places en EAJE

Selon le rapport du HCF 2014, « les propositions pourraient concerner le flux des places EAJE créées à partir du 1^{er} janvier 2015. Une impulsion nette pourrait être donnée en supprimant les contraintes d'enveloppes limitatives et en rendant l'accès aux aides « automatique » dès lors que les conditions d'éligibilité à la PSU sont remplies ».

1) Le refus d'un contingentement dans les zones non prioritaires

Les priorités inscrites dans la COG pour assurer le rééquilibrage territorial ne doivent pas brider la création globale de places en EAJE.

a) Proposition du rapport du HCF

Les crédits disponibles semblent suffisants pour atteindre les objectifs de la COG. Il faut veiller à ce que le souci de rééquilibrage territorial ne conduise pas à brider les créations de places dans les territoires non prioritaires. Le financement « socle » du plan crèche PPICC doit donc être accordé à tout projet de création d'EAJE, sans comportement restrictif des CAF de constitution d'une réserve de précaution destinée au financement des zones prioritaires.

b) Réponse de la CNAF

Lors des échanges avec le réseau des Caf (réunion des Présidents, des Directeurs, journées petite enfance, etc.), il est systématiquement rappelé que l'accent est mis sur les territoires prioritaire mais qu'il ne s'agit nullement d'une exclusivité. D'ailleurs, d'après les éléments préliminaire fournis par le tableau mensuel stratégique des Caf, 56% des places nouvelles ouvertes en 2014 sont ouvertes sur des territoires prioritaires, ce qui implique que 44% le sont sur des territoires non prioritaires.

2) Schémas territoriaux et affichage des zones prioritaires

a) Proposition du rapport du HCF

Il faut généraliser et diffuser rapidement les schémas territoriaux. En attendant, il est nécessaire que les Caf rendent publique la liste des territoires prioritaires susceptibles de bénéficier des bonifications territoriales à l'investissement ou au fonctionnement pour que les opérateurs souhaitant créer des crèches aient une vision claire des financements auxquels ils peuvent prétendre.

b) Réponse de la CNAF

La Ministre en charge de la Famille a adressé une circulaire à l'ensemble des Préfets, le 22 janvier 2015, afin que les schémas territoriaux soient généralisés, comme cela avait été demandé par le conseil d'administration de la Cnaf.

La liste des territoires prioritaires va être prochainement mise en place sur l'Open data de la Cnaf.

3) L'amélioration des aides au financement à l'investissement et au fonctionnement versées par la branche (et l'Etat dans le cadre du Crédit Impôt Famille) pour le flux des nouvelles places

a) Les aides à l'investissement

a1) Les propositions du rapport

- Porter la subvention moyenne à l'investissement pour toute nouvelle place à 11 000 euros contre 8 800 euros actuellement.

- Favoriser la rénovation des établissements existants, moins coûteuse et souvent plus rapide que la création *ex nihilo*, en augmentant les montants de financement du plan de rénovation des crèches (PRE).

- Améliorer l'accès au crédit pour les projets d'EAJE via :

- Le dispositif de financement des collectivités locales et des associations sur fonds d'épargne, par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations, qui pourrait être ouvert au financement des investissements (création, rénovation) d'EAJE.
- Un soutien privilégié aux EAJE si un fond de soutien à l'investissement des collectivités était créé.

a2) Les réponses de la CNAF

- l'aide attribuée dans le cadre plan pluriannuel pour la création de crèche (Ppicc) est désormais comprise entre 9 400€ et 17 000€. Elle comprend:

* un socle de base de 9 400€ ;

* une majoration de 1 600€ pour toute place créée sur un territoire sous-couvert en mode d'accueil ;

* une majoration de 400€ et 800€ en cas de fonctionnement intercommunal ou de prise de compétence par une intercommunalité ;

* une majoration pouvant atteindre 5 200€ selon la richesse de la collectivité et des habitants du territoire ;

- Depuis le 1er janvier 2015, la ligne budgétaire dévolue au plan de rénovation des établissements d'accueil du jeune enfant (Pre) a été portée à 19 millions contre 14 millions d'euros précédemment.

- Les suggestions du HCF sur l'accès au crédit ne relèvent pas du champ de délégation de la branche Famille. Néanmoins, la Cnaf sur ses supports de communication s'adressant aux porteurs de projets va donner une meilleure lisibilité aux différents dispositifs (cession de créances, cautionnement, etc.) qui sont mis en place par des organismes bancaires (crédit coopératif, Bpi France) ou France active.

b) Les aides au fonctionnement

b1) Proposition du rapport du HCF

Pour toute nouvelle place créée (si les conditions de la PSU sont remplies et si le gestionnaire n'est pas éligible au CIF), on devrait accorder un financement correspondant au moins à la PSU et à la PSEJ actuelle. Cet effort semble pouvoir être financé avec les disponibilités de crédits actuelles. Or, en 2012 un tiers des places ont été créés sans bénéficier de la prestation de service du contrat enfance.

b2) Réponses de la CNAF

Si certaines créations ne sont pas couvertes par la prestation de service du CEJ, cette situation s'explique en partie par la restructuration du parc des EAJE des communes : des places nouvelles sont créées mais d'autres ferment dans le même temps. La prestation CEJ ne sera attribuée que pour le solde.

b3) Commentaire

Il est souhaitable qu'on suive régulièrement le ratio des places couvertes/places créées et qu'on réfléchisse à l'octroi de la PS/CEJ à toutes les créations (et non au seul solde entre créations et suppressions de places).

c) Le crédit d'impôt famille

c1) Proposition du rapport

Les conditions d'accès au crédit d'impôt famille (CIF) pour les crèches d'entreprise et les entreprises de crèches pourraient être plus cohérentes : substituer au plafond actuel un plafond par établissement ou par place cofinancée par l'entreprise ; ouvrir le CIF finançant des EAJE (au taux de 50%) aux professions libérales, artisanales et commerçantes (qui ne sont actuellement couvertes que pour leurs salariés mais pas pour le chef d'exploitation la plupart du temps) ; réfléchir à une meilleure articulation entre le CIF proprement dit et la déductibilité fiscale.

c2) Réponse de la CNAF

Dans le cadre de la Loi Macron, il était prévu l'extension du crédit d'impôt famille aux collaborateurs libéraux et aux gérants non-salariés pour la garde de leurs enfants de moins de 3 ans (article 64ter).

c3) Commentaire

Cet article a été supprimé.

4) La clarification des normes et leur application pour les EAJE

a) Propositions du rapport

Il apparaît essentiel de clarifier puis stabiliser les normes concernant les EAJE, leur application et leur bonne compréhension par les communes et entreprises de crèches car seules des normes claires et faciles à interpréter permettent une application homogène sur l'ensemble du territoire. Une mission pourrait être confiée à l'IGAS sur ce point. Sur la question particulière de la surface utile par enfant (qui impacte fortement les coûts d'investissement et de fonctionnement), la norme devrait être définie ou clarifiée au plus vite, et servir de référence opposable dans la définition des agréments.

b) Réponse de la DGCS

La DGCS a lancé en début d'année 2015 une étude relative aux règles de conception, de fonctionnement et d'organisation des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et à leur application par les services départementaux de PMI.

L'étude dont la réalisation a été confiée au cabinet d'étude EQR conseil constitue la première étape nécessaire à la mise en œuvre d'une réponse appropriée à l'enjeu de clarification des règles et d'harmonisation des pratiques identifié en particulier par le Haut conseil de la famille dans un avis du 9 octobre 2014 sur « le développement de l'accueil de jeunes enfants ». L'étude devra permettre la mise en œuvre d'un travail ministériel sur les règles portant sur la conception, l'organisation et le fonctionnement des EAJE, et qui pourrait aboutir à l'élaboration d'un référentiel qui, sur le modèle du référentiel de 2012 pour l'agrément des assistants maternels, constituera une aide à l'instruction pour les services départementaux de PMI.

II) Propositions de moyen terme

1) La formation des coûts

a) Les propositions du rapport

Il conviendrait de disposer d'une analyse plus fine des coûts des EAJE afin d'adapter au mieux les aides versées par la branche ; rendre les aides plus lisibles et plus prévisibles, afin d'instaurer un contexte favorable à la création de structures d'accueil ; mener des travaux permettant la bonne compréhension des coûts de création et de fonctionnement des EAJE, et des facteurs expliquant leur dispersion.

b) Réponse de la CNAF

Un prestataire a été désigné afin de conduire ce travail, le rapport final sera communiqué au cours du second semestre 2015.

2) Les taux d'occupation des EAJE

a) Propositions du rapport

Il faudrait étudier les facteurs explicatifs des taux d'occupation en EAJE et en améliorer la mesure en tenant compte des modulations d'agrément ; il faudrait établir un bilan des possibilités d'accueil en surnombre.

En 2013, les taux d'occupation des EAJE restent faibles.

<i>données 2013</i>	Taux d'occupation financier (1)	Taux d'occupation effectif (2)
Crèche collective	72,30%	63,10%
Crèche familiale	55,30%	49,50%
Crèche parentale	84,90%	74,60%
Halte-garderie	65,80%	60,40%
Jardin d'enfant	67,10%	59,60%
Micro-crèches	74,20%	66,20%
Multi-accueil	71,10%	62,70%
TOTAL	69,40%	61,30%

Source : Cnaf

b) Réponse de la CNAF

Ces études doivent être programmées.

3) L'aide au fonctionnement versée par la branche famille

a) Propositions du rapport

- Pour prendre le relais du dispositif actuel, il faudrait étudier l'opportunité de créer une nouvelle prestation de service qui fusionne la prestation de service unique (PSU) et celle associée au Contrat enfance et jeunesse (PSEJ) en un financement unique et plus lisible. Il faudra en déterminer le plafond et le taux de financement, lorsqu'on disposera d'une analyse claire sur les coûts de fonctionnement et d'investissement.

Il conviendra d'étudier les avantages et les inconvénients d'une légalisation de cette nouvelle prestation de service unifiée

- Par ailleurs, il faudrait étudier l'opportunité de réviser les paramètres d'évolution de la PSU. Il faudrait en particulier vérifier si les hypothèses qui sous-tendent l'évolution des plafonds PSU ne seraient pas un peu élevées dans le contexte actuel d'évolution des salaires et des prix. Les économies ainsi dégagées sur le stock pourraient être redéployées pour mieux financer le flux des créations.

b) Réponses de la CNAF

- Un comité de pilotage visant à simplifier les prestations de service a été constitué en 2014. Sur la base de ses travaux, les modalités d'une expérimentation sont en cours de définition pour une mise en œuvre dans 17 caisses au 1^{er} janvier 2016.

- La question de la légalisation de la prestation de service unique n'est néanmoins pas dans le périmètre de cette expérimentation.

4) La technique de facturation aux familles

a) Positions du rapport

Comme le plafond de la PSU qui est appliqué dépend désormais de l'écart entre les heures facturées aux parents et les heures de présence effective de l'enfant (heures « réalisées »), il apparaît indispensable que la comptabilité des heures réalisées soit homogène pour l'ensemble des établissements.

En outre, il semble aussi nécessaire de vérifier que le système de modulation des plafonds PSU mis en place début 2014 ne conduit pas à des effets pervers. Deux interrogations sont centrales : jusqu'où accepte-t-on une facturation « à la carte » pour un service public (qui a des coûts fixes importants) en se limitant aux heures de présence de l'enfant, surtout si une large partie des absences relève de la convenance des familles ? Ne risque-t-on pas que les structures réduisent leur amplitude d'ouverture (dans la journée et sur l'année), moyen le plus simple pour réduire l'écart entre heures facturées et réalisées et donc bénéficier du plafond PSU le plus élevé ?

b) Réponse de la CNAF

Le bilan Psu présenté à la Cas du 25 août donne des premières informations sur cet aspect.

Le taux de facturation (rapport entre les nombres d'heures facturées et réalisées) qui avait été jugé excessif a très légèrement augmenté (passant de 112,3% en 2013 à 112,4¹% en 2014). Cette quasi stabilité résulte de mouvements contraires :

	nombre d'EAJE	taux de facturation 2012	taux de facturation 2014	variation du taux de facturation 2014	prix de revient (/h. réalisée) 2012	prix de revient (/h. réalisée) 2014	variation du prix de revient (/h. réalisée)	taux de fréquentation 2012	taux de fréquentation 2014	variation du taux de fréquentation
diminution du taux de facturation (changement de tranche)	2293	116,5%	108,5%	-6,9%	9,32	9,31	0,0%	63,6%	66,5%	4,5%
stabilité du taux de facturation (pas de changement de tranche)	6390	113,2%	112,7%	-0,5%	9,20	9,68	5,1%	65,0%	64,7%	-0,5%
augmentation du taux de facturation (changement de tranche)	1532	107,7%	116,7%	8,4%	9,02	10,05	11,4%	66,8%	62,6%	-6,3%

Source : Cnaf

¹ Taux au début de la liquidation (métropole + Dom), source Cnaf

Les Eaje qui diminuent leur taux de facturation entre 2012 et 2014 (- 6,9% en moyenne), ont des prix de revient (en heures réalisées) stables et leur taux de fréquentation (en heures réalisées) augmente de +4,5%. A l'inverse, les Eaje dont les taux de facturation augmentent (+8,4% en moyenne), voient leurs prix de revient augmenter de +11,4% et leurs taux de fréquentation chuter de -6,3%.

5) Connaissance de la population qui a recours aux EAJE

a) Propositions du rapport

Il faudrait améliorer la connaissance des publics fréquentant les crèches, notamment la part des publics « fragiles ». Le projet Filoue va dans le bon sens ; il faudrait le généraliser rapidement.

b) Réponse de la CNAF

Le projet Filoue, pour le moment expérimental, devrait être généralisé en 2017.

c) Commentaire

Le Secrétariat Général du HCF se propose de vérifier avec l'AMF et la CNAF les conditions nécessaires au respect de cette échéance.

6) Gouvernance

a) Proposition du rapport

Pour éviter les à-coups liés aux négociations lors du renouvellement de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Cnaf, il conviendrait de prolonger les conditions de financement antérieures jusqu'à la signature de la nouvelle COG avec une possibilité de bénéficier de façon rétroactive des conditions de la nouvelle COG si elles s'avéraient plus favorables.

b) Réponse de la CNAF

Une décision de cet ordre relève de l'Etat. Néanmoins, il convient de souligner que le système des « douzièmes prévisionnels » permet d'assurer une continuité des financements mais les caf ne peuvent pas prendre de nouveaux engagements.