



CONSEIL DE LA FAMILLE

**LE COMPLEMENT DE LIBRE CHOIX  
DU MODE DE GARDE (CMG)  
« ASSISTANTES MATERNELLES »**

**CONSTATS ET PISTES DE REFORME**

**SYNTHESE ET PROPOSITIONS**

---

## SOMMAIRE

<b>I. Le complément de mode de garde et ses limites.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Des modalités de recours et des niveaux de solvabilisation très inégaux selon la situation des familles .....</b>	<b>6</b>
A. De très forts écarts du nombre total d'heures rémunérées.....	6
B. ... fortement liés au niveau de ressources de la famille .....	6
C. Des écarts de rémunérations horaire importants .....	7
D. De forts écarts de solvabilisation par rapport au recours à un EAJE .....	8
E. Des effets de seuil importants autour des plafonds de revenus .....	9
F. De très faibles taux de couverture pour les familles ayant des ressources limitées....	10
G. Une sous-revalorisation du montant du CMG, qui affecte son pouvoir de solvabilisation .....	11
H. Un taux de recours aux assistantes maternelles et au CMG en baisse depuis un certain nombre d'années.....	11
I. ... qui induit une économie de plus de 700 M€ entre 2016 et 2020 .....	12
J. Des modalités de prise en compte des horaires atypiques critiquées .....	12
<b>III. Une nécessité de réformer le CMG, dans le cadre d'une revalorisation du mode d'accueil par les assistantes maternelles .....</b>	<b>13</b>
A. Renforcer le maillage territorial .....	14
B. Renforcer l'aspect qualitatif de l'accueil .....	14
<b>IV. Les principes d'une réforme du CMG .....</b>	<b>15</b>
<b>V. Des pistes de réformes en accord avec ces principes : quatre scénarios illustratifs.....</b>	<b>16</b>
A. Les points communs des scénarios illustratifs examinés .....	16
B. Scénario 0 : appliquer le barème des EAJE .....	16
C. Scénario 1 : viser un taux d'effort proportionnel au coût horaire .....	17
D. Scénarios 2 et 3 : prendre en charge une partie du surcoût pour les familles recourant à une AM par rapport à un EAJE .....	18
E. Deux variantes pour les paramètres .....	19
1. Évaluation du scénario 2 .....	19
2. Évaluation du scénario 3 .....	20
<b>VI. Synthèse des scénarios examinés.....</b>	<b>21</b>
<b>VII. En conclusion.....</b>	<b>22</b>
<b>VIII. Annexe : lettre de saisine .....</b>	<b>24</b>

Par lettre de saisine en date du 11 janvier 2021, le secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles, Adrien Taquet, a demandé au HCFEA d'analyser les différences de reste à charge parental pour l'accueil d'un jeune enfant selon le mode d'accueil, et de proposer des pistes de réforme du complément de mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) pour les réduire, en vue en particulier de favoriser le recours des familles modestes à l'accueil individuel et de limiter les effets de seuil (la lettre de saisine figure en annexe). Ce rapport présente les résultats de ce travail conduit par le conseil de la famille du HCFEA.

## I. Le complément de mode de garde et ses limites

Après la garde principalement par les parents eux-mêmes, l'accueil d'un jeune enfant par une assistante maternelle<sup>1</sup> est le mode d'accueil formel le plus utilisé par les parents : 30 % des enfants de moins de trois ans sont gardés, au moins une fois par semaine, par une assistante maternelle agréée<sup>2</sup>.

Le CMG « assistantes maternelles » vise à aider les parents de jeunes enfants qui confient leur enfant de moins de six ans à une assistante maternelle, pour un certain nombre d'heures et un coût horaire défini d'un commun accord (le salaire brut ne doit pas dépasser 51,25 € par jour et par enfant gardé). Le principe est que le CMG prend en charge la totalité des contributions et cotisations sociales associées au salaire, et une partie du salaire net de l'assistante maternelle payé par les parents.

### Quatre types de CMG

Derrière une dénomination commune, il y a en fait quatre types de CMG correspondant à des besoins et des modes d'accueil différents, avec des barèmes différents :

1. Le CMG « assistantes maternelles » qui correspond à l'accueil d'un jeune enfant par une assistante maternelle à son domicile ou au sein d'une maison d'assistant(e)s maternel(le)s (MAM) ; lui-même se décompose en deux niveaux :
  - 1.1. l'accueil d'enfants de moins de 3 ans ;
  - 1.2. l'accueil d'enfants de 3 à 6 ans, qui répond plutôt à un besoin d'accueil hors des temps de l'école préélémentaire, et sur des durées journalières plus limitées.
2. Le CMG « garde à domicile » qui correspond aux cas dans lesquels la famille salarie une personne pour garder un ou plusieurs enfants au domicile des parents.
3. Le CMG « structure » lorsque l'enfant est confié à un organisme (entreprise, association ou micro-crèche) habilité pour la garde d'enfants.

***Dans le cadre de ce rapport, nous nous sommes limités au premier cas (accueil d'enfants de moins de trois ans par une assistante maternelle), qui correspond au cœur de la question posée dans la saisine.***

Les modalités de calcul du montant du CMG versé aux familles (la part consacrée à rembourser une partie du salaire net versé à l'assistante maternelle) ont été régulièrement critiquées, et notamment dans des travaux antérieurs du HCFEA, et avant lui du Haut conseil de la famille (HCF). La nécessité de les réformer a été souvent soulignée, et l'objet de ce rapport est de faire des propositions en ce sens.

---

<sup>1</sup> Dans toute cette note, nous avons retenu pour des raisons de simplicité la dénomination *d'assistantes maternelles*, au lieu *d'assistants maternels* ou *d'assistant(e)s maternel(le)s*, la quasi-totalité des personnes exerçant cette profession étant des femmes.

<sup>2</sup> À titre principal ou non, au cours de la semaine de référence (du lundi au vendredi entre 8 heures et 19 heures). 23 % sont accueillis dans un EAJE, d'après l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013 de la Drees.

En effet :

- le montant du CMG pour un enfant gardé est forfaitaire pour un niveau de revenu donné ; il ne dépend donc pas du nombre d'heures d'accueil réalisées par l'assistante maternelle, à l'inverse de la participation publique au coût d'accueil d'un enfant en EAJE ; si cela peut avantager les parents n'ayant recours qu'à un nombre d'heures très limité, le reste à charge pour les parents devient rapidement élevé en cas de besoins d'accueil plus importants, toute heure supplémentaire étant payée intégralement par les parents sans augmentation du montant du CMG ;
- ce montant forfaitaire est modulé en fonction des ressources des familles, au travers de trois tranches de revenus conduisant à des montants sensiblement différents, avec des effets de seuil brutaux lorsque le ménage dépasse ne serait-ce que d'un euro le niveau du seuil<sup>3</sup> ;
- les niveaux des rémunérations horaires versées par les parents aux assistantes maternelles peuvent être très différents selon le lieu de résidence, ceci pouvant donner lieu à des niveaux de reste à charge très variables selon les situations locales.

On peut noter néanmoins que :

- le barème est nettement amélioré (+ 30 %) pour les parents isolés et ceux ayant un enfant handicapé, et dans une moindre mesure pour les parents ayant des horaires spécifiques, de 22 heures à 6 heures ainsi que les dimanches et jours fériés (+ 10 %) ;
- enfin, comme pour les EAJE, les sommes payées au titre de la garde d'enfant<sup>4</sup>, déduction faite du CMG perçu, donnent lieu à un crédit d'impôt égal à 50 % des sommes versées, dans la limite d'un plafond de 2 300 € par an pour les dépenses déclarées.

---

<sup>3</sup> Un peu plus de 170 € pour le premier seuil, et près de 120 € pour le second pour un enfant de moins de 3 ans.

<sup>4</sup> Hors frais de nourriture.

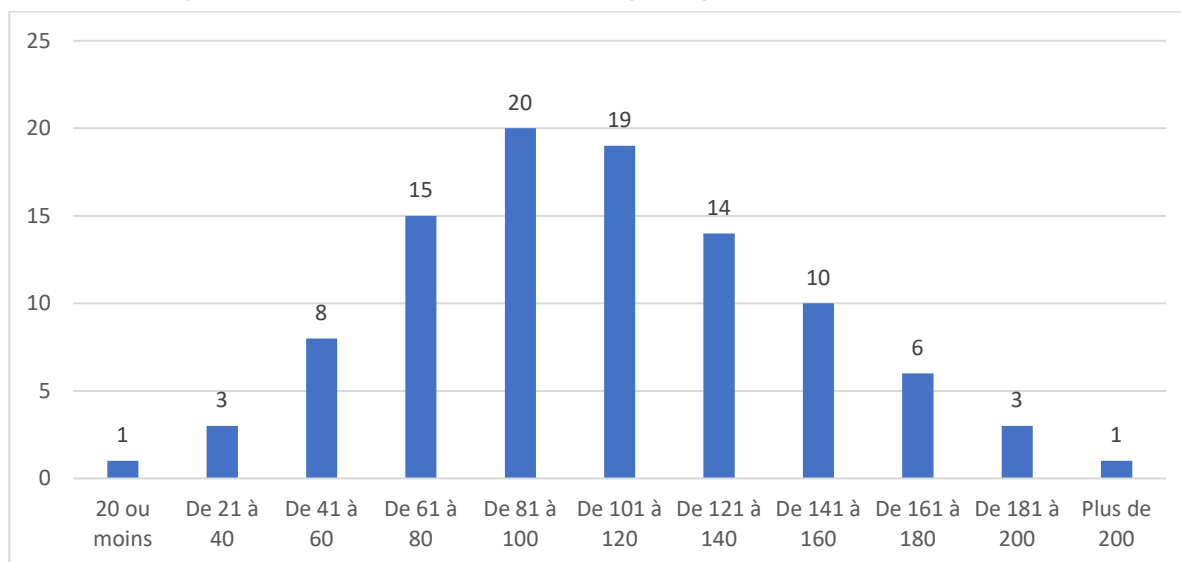
## II. Des modalités de recours et des niveaux de solvabilisation très inégaux selon la situation des familles

Ces différentes caractéristiques du CMG induisent un certain nombre de conséquences sur le coût de l'accueil restant à la charge des parents, et de ce fait sur les modalités de recours à ce mode d'accueil par les parents, très inégales selon la situation de ces derniers.

### A. DE TRES FORTS ECARTS DU NOMBRE TOTAL D'HEURES REMUNEREES

Le nombre moyen d'heures rémunérées par enfant est très variable, autour d'une moyenne relativement faible de 125 heures par mois pour les enfants de moins de 3 ans (graphique 1).

**Graphique 1 : Répartition des assistantes maternelles par nombre d'heures rémunérées par enfant de 0 à 6 ans en 2014 (en %)**



Source : Drees, 2017.

### B. ... FORTEMENT LIES AU NIVEAU DE RESSOURCES DE LA FAMILLE

En raison du caractère forfaitaire de la prestation, qui fait que le taux de prise en charge du coût de l'accueil par des financements publics décroît fortement avec le nombre d'heures, le nombre d'heures auquel les familles recourent est très dépendant de leur niveau de ressources : le nombre médian d'heures de recours est inférieur à 100 heures par mois pour les niveaux de ressources les plus faibles, et croît jusqu'à 120 heures pour des ressources de 6 000 à 8 000 € mensuels (tableau 1).

**Tableau 1 : Temps d'accueil moyen selon les tranches de ressources des familles**

Ressources	Nombre de familles	Temps d'accueil
[0-999]	42 712	95
[1000-1999]	108 534	92
[2000-2999]	257 703	94
[3000-3999]	197 661	99
[4000-4999]	82 856	107
[5000-5999]	37 986	115
[6000-6999]	18 175	120
[7000-7999]	9 209	120
[8000-8999]	6 170	115
[9000-9999]	2 882	119
10000 et +	6 139	115

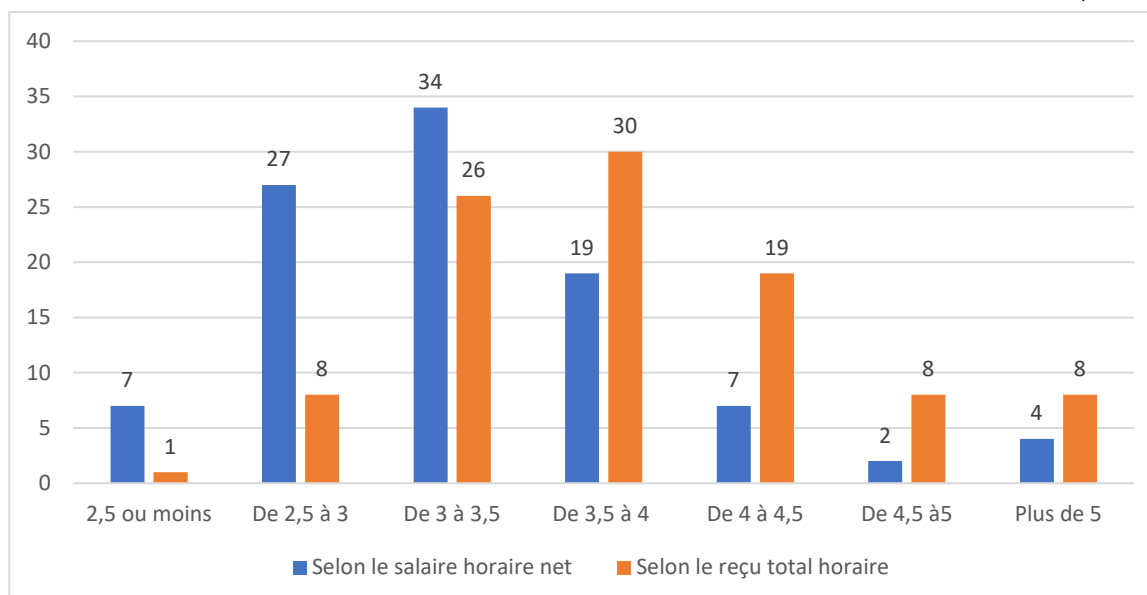
Source : Acoess pour le nombre d'heures ; Cnaf, Fr6 17-12 pour les ressources.

### C. DES ECARTS DE REMUNERATIONS HORAIRE IMPORTANTS

Les niveaux de rémunération horaire payés par les parents sont très variables selon les contextes locaux (importance de l'offre et de la demande notamment), ce qui peut être un obstacle pour les ménages résidant dans des territoires où le prix du marché est élevé, d'autant plus que l'offre d'EAJE et d'assistantes maternelles est très inégale selon les territoires, et que les parents se trouvent donc dans des choix globalement contraints (graphique 2).

**Graphique 2 : Répartition des assistantes maternelles par tranche de salaire et de reçu total horaire en 2014**

(en %)



Champ : France hors Mayotte.

Source : Acoess – Centre Pajemploi, traitements Drees.

Il est à noter que les dépenses effectives des parents peuvent être supérieures à la rémunération versée en raison de divers coûts cachés dont les indemnités de fins de contrat ou les coûts liés aux visites médicales.

#### D. DE FORTS ECARTS DE SOLVABILISATION PAR RAPPORT AU RECOURS A UN EAJE

Par rapport à l'accueil dans un EAJE, le taux d'effort (reste à charge rapporté au revenu) des parents les plus modestes peut être deux fois plus élevé s'ils confient leur enfant à une assistante maternelle (tableau 2).

**Tableau 2 : Reste à charge et taux d'effort après crédit d'impôt pour l'accueil par une assistante maternelle et en EAJE en fonction de la configuration familiale et des revenus de la famille (pour un accueil à temps plein en 2020)**

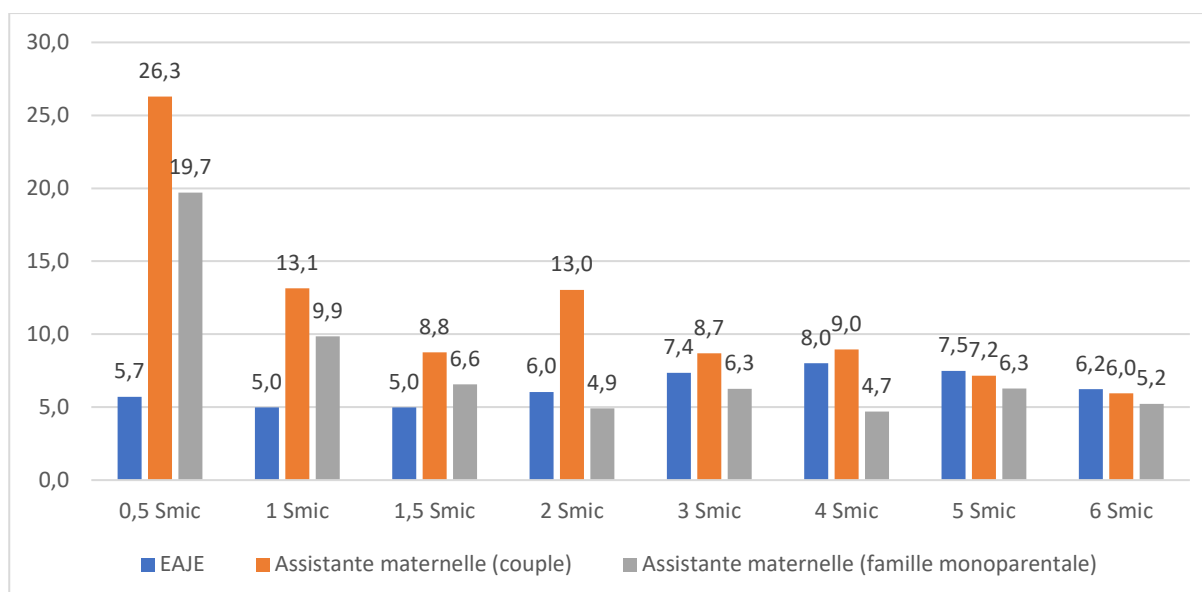
	Assistante maternelle		EAJE	
	Reste-à-charge (en euros)	Taux d'effort (en % des revenus)	Reste-à-charge (en euros)	Taux d'effort (en % des revenus)
Parent isolé 1 Smic	120	8,6	61	4,4
Couple biactif 1 Smic	160	11,5	61	4,4
Couple biactif 2 Smic	318	12,2	147	5,6
Couple biactif 4 Smic	436	9,0	390	8,0
Couple biactif 6 Smic	436	6,0	457	6,2

Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale – Famille pour 2021.

Pour un recours à temps plein, les écarts de taux d'effort sont particulièrement importants pour les ménages les plus modestes (moins de 1 Smic), et restent significatifs jusqu'au niveau de 1,5 Smic pour les parents isolés, et de 4 Smic pour les couples (graphique 3).

**Graphique 3 : Taux d'effort avant crédit d'impôt selon le mode d'accueil et le revenu pour un recours à temps plein (162 heures par mois) en 2020**

en % du revenu

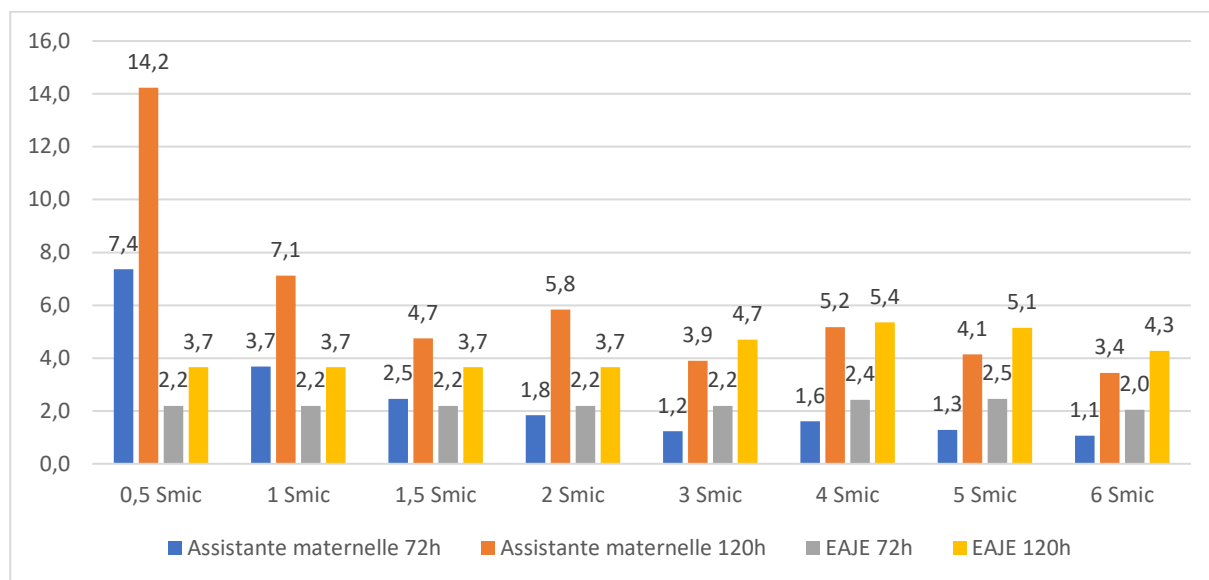


Source : Cnaf.



Ces écarts se vérifient aussi, mais dans une moindre mesure, pour les recours à temps partiel, jusqu'à un revenu de 1,5 Smic pour un couple qui ne confierait son enfant que 72 heures par mois, et jusqu'à 2,5 Smic pour un couple qui le confierait 120 heures (graphique 4).

**Graphique 4 : Taux d'effort avant crédit d'impôt pour un couple selon le mode d'accueil et le revenu pour un recours à temps partiel (72 et 120 heures par mois) en 2020**  
en % du revenu



Source : Cnaf.

### E. DES EFFETS DE SEUIL IMPORTANTS AUTOUR DES PLAFONDS DE REVENUS

Du fait de l'existence des tranches de revenu, il se produit des effets de seuil importants lors d'un passage, même pour 1 €, au-dessus d'un des deux seuils de revenus, facteurs importants d'inégalités par rapport à un barème plus lissé (tableau 3).

**Tableau 3 : Effets de seuil pour le CMG emploi direct assistante maternelle (pour un enfant de moins de 3 ans)**

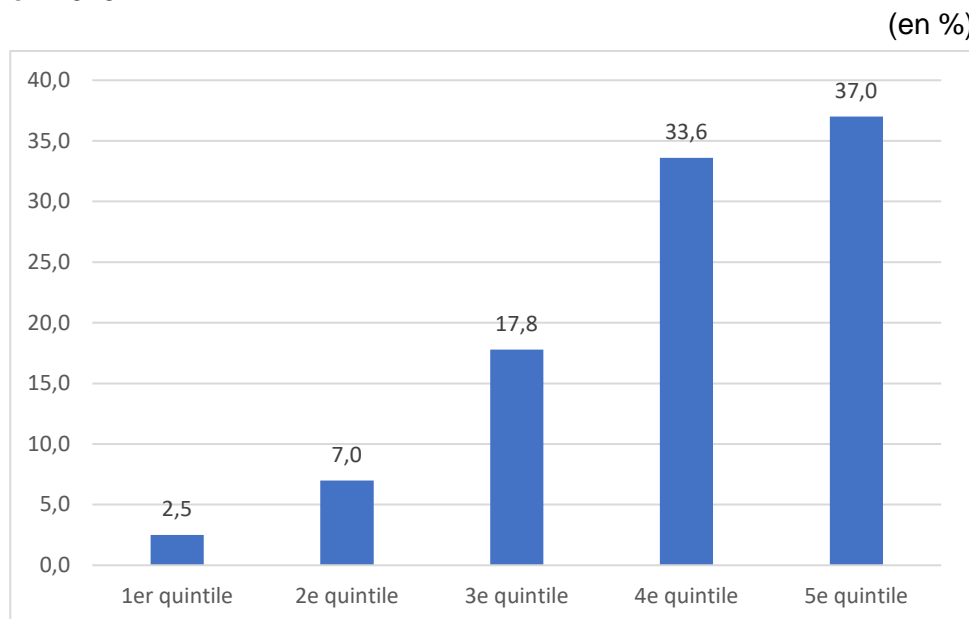
en euros

	CMG non majoré	CMG majoré de 30 %
Effet de seuil entre le 1 <sup>er</sup> et le 2 <sup>e</sup> plafond	173,71	225,82
Effet de seuil entre le 2 <sup>e</sup> et le 3 <sup>e</sup> plafond	118,63	154,22

## F. DE TRES FAIBLES TAUX DE COUVERTURE POUR LES FAMILLES AYANT DES RESSOURCES LIMITEES

Pour cet ensemble de raisons, le taux de recours aux assistantes maternelles est très dépendant du niveau de ressources de la famille. Une très faible proportion des ménages appartenant aux deux premiers quintiles de niveaux de vie recourt à une assistante maternelle (graphique 5).

**Graphique 5 : Taux de recours à une assistante maternelle comme mode d'accueil principal pour les enfants de moins de trois ans selon le quintile de niveau de vie en 2013**



Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013.

Les parents de jeunes enfants avec des revenus modestes recourant peu aux assistantes maternelles sont de fait très peu nombreux à bénéficier du CMG « assistante maternelle » (tableau 4).

**Tableau 4 : Effectifs de familles allocataires et taux de recours au CMG « assistante maternelle » par tranche de ressources en 2014**

Tranches de ressources des familles allocataires en parts de Smic	Nombre de familles bénéficiaires du CMG	Taux de couverture par le CMG (en %)
Moins de 1 Smic	7 979	3,0
De 1 à 2 Smic	22 877	8,9
De 2 à 3 Smic	79 545	27,5
De 3 à 4 Smic	93 545	42,9
De 4 à 5 Smic	76 830	36,1
<b>Ensemble</b>	<b>280 776</b>	<b>22,6</b>

Champ : France, allocataires des Caf avec au moins deux enfants à charge dont un au moins de moins de 3 ans

Source : Cnaf.

## G. UNE SOUS-REVALORISATION DU MONTANT DU CMG, QUI AFFECTE SON POUVOIR DE SOLVABILISATION

Depuis 2004, les montants du CMG ont baissé de 3,1 % en euros constants du fait de plusieurs sous-revalorisations. Les plafonds de revenus (déterminant le montant de CMG) ont également évolué défavorablement en euros constants.

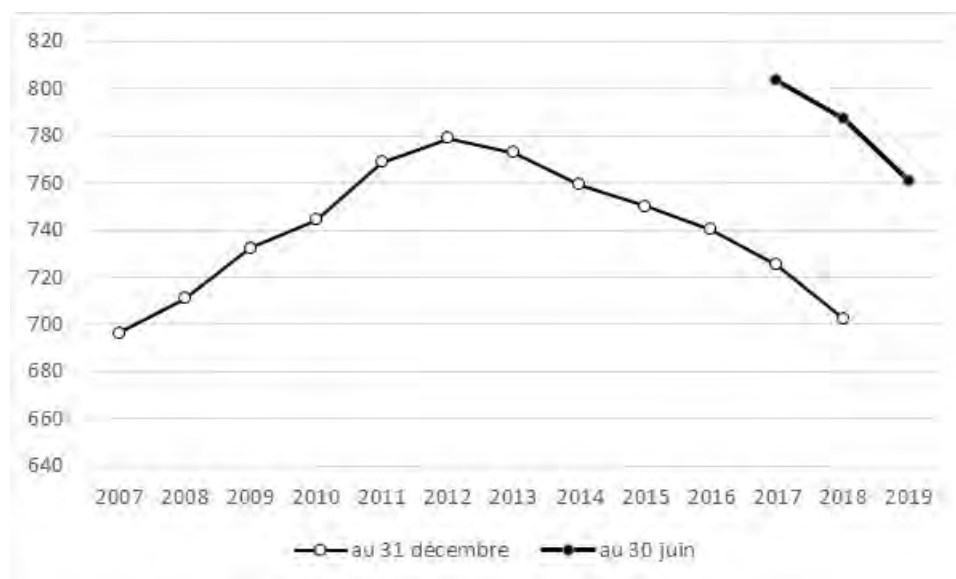
## H. UN TAUX DE RECOURS AUX ASSISTANTES MATERNELLES ET AU CMG EN BAISSÉ DEPUIS UN CERTAIN NOMBRE D'ANNÉES

Du fait notamment de cet ensemble de limites (mais aussi sous l'effet de la baisse de la natalité), le nombre de bénéficiaires du CMG « assistante maternelle », après avoir régulièrement cru jusqu'en 2012 (+ 2,3 % par an entre 2007 et 2012), baisse régulièrement depuis (– 1,7 % par an entre 2012 et 2018), la baisse s'accroissant depuis 2017 (– 3,1 % entre décembre 2017 et décembre 2018, – 3,3 % entre juin 2018 et juin 2019, graphique 6)).

### Graphique 6 : Nombre de bénéficiaires du CMG « assistante maternelle » de 2007 à 2019

(incluant les bénéficiaires Afeama pour les années 2007 à 2009)

en milliers



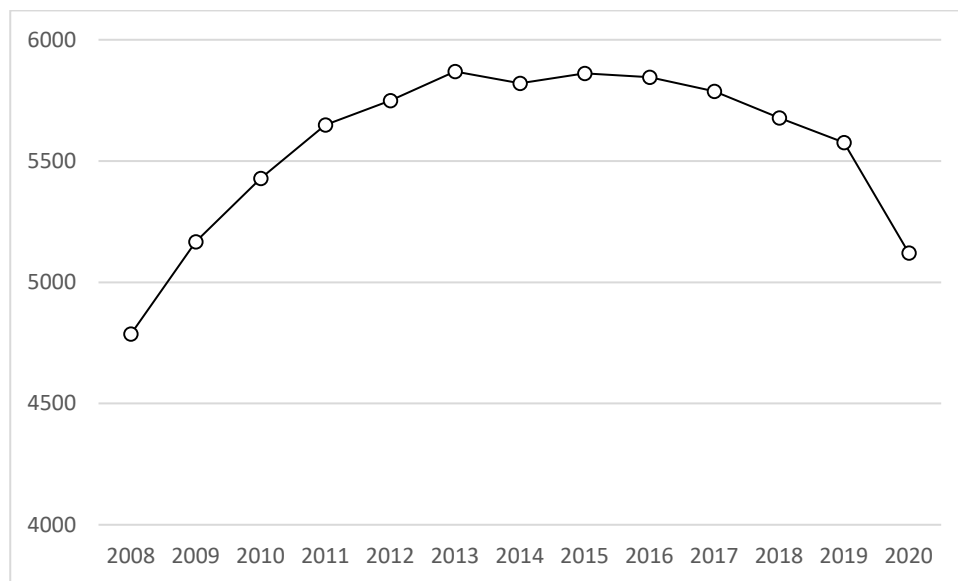
Champ : France, tous régimes.

Source : Cnaf.

## I. ... QUI INDUIT UNE ECONOMIE DE PLUS DE 700 M€ ENTRE 2016 ET 2020

Du fait de cette baisse importante du nombre de bénéficiaires, les dépenses au titre du CMG « assistantes maternelles » ont elles aussi fortement diminué : baisse d'environ 300 M€ en termes réels entre 2016 et 2019, et encore de 450 millions en 2020, il est vrai, « année exceptionnelle », du fait du contexte lié à la Covid-19 (graphique 7).

**Graphique 7 : Dépenses au titre du CMG « assistantes maternelles »**  
en millions d'euros constants



Source : Cnaf

## J. DES MODALITES DE PRISE EN COMPTE DES HORAIRES ATYPIQUES CRITIQUEES

Pour les personnes travaillant avec des horaires atypiques, le recours à une assistante maternelle, en raison de la souplesse horaire que ce mode d'accueil peut permettre, et que n'offrent pas les crèches, est en général la seule solution pour accueillir leur jeune enfant. Pour cette raison, le barème du CMG est majoré de 10 % en cas d'horaires atypiques. Mais la définition de ceux-ci, qui couvrent la plage horaire entre 22 heures et 6 heures du matin et les dimanches et jours fériés, est critiquée par les familles concernées et très restrictive (seuls environ 0,3 % des bénéficiaires sont concernés). Les besoins, en effet, concernent les plages horaires en dehors des heures d'ouverture des crèches, et la demande est au moins de couvrir avec un tarif majoré une plage horaire allant de 20 heures à 8 heures du matin.

### III. Une nécessité de réformer le CMG, dans le cadre d'une revalorisation du mode d'accueil par les assistantes maternelles

Pour cet ensemble de raisons, des voix s'élèvent depuis un certain nombre d'années pour demander une évolution du barème du CMG.

Le HCF d'abord, le HCFEA ensuite, se sont exprimés à plusieurs reprises dans ce sens :

- en 2014, le Haut conseil de la famille (HCF) avançait le principe d'un reste à charge identique quel que soit le mode d'accueil, proportionnel au revenu des parents, et d'un montant d'aide publique (aide de la Caf et crédit d'impôt) proportionnel au nombre d'heures d'accueil ;
- en 2018, le HCFEA avançait le principe d'une aide unifiée pour toutes les familles (extension aux assistantes maternelles du barème PSU), et d'une indexation du CMG sur les salaires (celui-ci finançant en fait une part du salaire de l'assistante maternelle).

Cette évolution doit s'intégrer dans une orientation plus globale visant à revaloriser le mode d'accueil par les assistantes maternelles, qui est le premier des modes d'accueil formels auquel les parents ont recours pour leurs enfants, en raison principalement de sa souplesse et de sa proximité d'une part, et de l'absence fréquente de places en EAJE d'autre part.

À cet effet, dans son rapport d'avril 2018 sur l'accueil du jeune enfant<sup>5</sup>, le HCFEA avançait trois objectifs pour mener une politique d'accueil du jeune enfant dynamique et consolidée :

1. Répondre aux besoins des familles et des jeunes enfants en termes de bien-être, d'éveil et de socialisation.
2. Faciliter l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle et permettre un meilleur équilibre entre les mères et les pères.
3. Lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'accès aux différents modes d'accueil entre tous les enfants et toutes les familles.

Cela implique, à côté des EAJE, de donner toute sa place au réseau des assistantes maternelles en le renforçant quantitativement et qualitativement, et en améliorant la solvabilisation des familles par les financements qui lui sont consacrés.

---

<sup>5</sup> « L'accueil des enfants de moins de 3 ans », rapport du conseil de la famille et du conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA, avril 2018.

## A. RENFORCER LE MAILLAGE TERRITORIAL

À cet effet, le rapport du HCFEA de 2018 insistait sur plusieurs éléments structurants des actions à conduire :

- engager des études pour comprendre les raisons du déclin de l'attractivité de cette profession et du recours à ce mode d'accueil ;
- renforcer le maillage territorial des relais d'assistantes maternelles (RAM) et leur rôle de structuration de l'offre d'accueil individuel avec un soutien financier plus important de la branche famille ;
- relancer les crèches familiales ;
- consolider les maisons d'assistantes maternelles (MAM) à la fois sur les aspects organisationnels et pédagogiques ;
- et rééquilibrer les restes à charge par rapport à l'accueil collectif en EAJE.

Une partie de ces préconisations concernant les RAM et les MAM a déjà été engagée, mais l'ensemble reste à consolider.

## B. RENFORCER L'ASPECT QUALITATIF DE L'ACCUEIL

Mais ceci ne saurait suffire sans un renforcement qualitatif de l'accueil par les assistantes maternelles, dans le cadre d'une vision commune de la qualité partagée entre tous les acteurs. En ce qui concerne plus spécialement les assistantes maternelles, cela passe notamment par les éléments suivants :

- l'ajout à leur pratique de temps plus collectifs, facilitant échanges d'expérience et de connaissances entre professionnels, ainsi qu'une meilleure socialisation des enfants grâce à des moments d'accueil et d'éveil en collectif ;
- les RAM devraient avoir un rôle d'accompagnement renforcé dans ce sens sur les territoires de leur ressort ;
- les MAM devraient être étayées par une organisation pédagogique consolidée s'appuyant sur des tiers qualifiés ;
- la proposition de mixer les approches en expérimentant des solutions hybrides entre les types d'accueil (individuel et collectif), dans la perspective de répondre à des besoins spécifiques de familles ou d'enfants, mais aussi de mutualiser les compétences et faciliter les passerelles et évolutions entre les différents métiers de la petite enfance.

## IV. Les principes d'une réforme du CMG

Si les modalités précises d'un nouveau barème du CMG « assistante maternelle » peuvent s'appuyer sur des modes de calcul différents (cf. partie ci-dessous), la réforme de celui-ci doit répondre à un certain nombre de principes. Le conseil de la famille propose à cet effet de s'appuyer sur les principes suivants :

1. L'esprit de la réforme doit être, en améliorant la prise en charge publique d'une partie de la dépense induite par le recours à une assistante maternelle, de faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour les familles utilisant ce mode d'accueil pour leur jeune enfant.
2. Les différences parfois importantes de reste à charge (RAC) entre assistantes maternelles (AM) et EAJE se justifient difficilement ; les RAC élevés lorsqu'on fait appel à une assistante maternelle limitent le recours à ce mode d'accueil, qui pourtant est souvent le seul mode d'accueil formel disponible, notamment pour les familles les plus modestes. Une refonte du barème devrait viser à réduire les RAC élevés pour les familles recourant à une AM et à les rapprocher des RAC en EAJE.
3. Le barème du CMG devrait prendre en compte le nombre d'heures d'accueil.
4. Afin de supprimer les effets de seuils du barème actuel, le RAC devrait croître de façon continue avec les ressources.
5. Pour prendre en compte l'existence de différences de salaires horaires des AM sur le territoire, le montant de CMG devrait croître avec le coût horaire réel de la garde sur une partie du barème, mais une incitation à la discussion des salaires entre les parents et l'assistante maternelle devrait être maintenue.
6. Pour une grande partie des familles recourant à une AM, le barème actuel du CMG est moins favorable que le barème des EAJE ; de ce fait, aller vers plus d'équité entre les barèmes ne peut se faire en réformant à coût budgétaire constant. Les économies importantes réalisées depuis plusieurs années sur la dépense de CMG devraient permettre de financer ce surcoût.
7. Adopter des règles plus favorables pour les personnes avec des horaires atypiques, en élargissant la plage des horaires concernés par rapport à la situation actuelle.
8. Limiter au maximum les pertes qu'induirait dans certains cas pour certaines familles un nouveau barème moins favorable que le barème actuel, en veillant notamment aux situations dans lesquelles un nombre d'heures de recours limité est motivé par un emploi à temps partiel ou par un besoin d'accueil occasionnel (personnes en recherche d'emploi notamment).

Une question reste par contre ouverte dans le cadre d'une refonte du barème du CMG répondant aux principes ci-dessus : faut-il maintenir un barème plus favorable pour les familles monoparentales ? On notera qu'une disposition dans ce sens pourrait conduire à poser la même question dans le cas des EAJE.

## V. Des pistes de réformes en accord avec ces principes : quatre scénarios illustratifs

Sur la base de ces principes, on peut imaginer différents types de scénarios ; le HCFEA en a examiné quatre correspondant à des variantes autour de ces grandes orientations. Le rapport présente des évaluations chiffrées de ces scénarios, établies d'une part à l'aide d'une maquette de cas-types et d'autre part de simulations sur la population réelle des bénéficiaires du CMG. Ces simulations fournissent des ordres de grandeur des effets de réformes s'inspirant de ces scénarios, en fonction des paramètres retenus dans chaque évaluation. Il faut bien insister sur le fait que ces simulations n'ont qu'une valeur illustrative sur les effets d'options alternatives, et que les résultats dépendent pour beaucoup des paramètres introduits dans les calculs. Il ne s'agit donc pas pour le HCFEA, au travers de cet exercice, de proposer des barèmes détaillés d'une réforme clé en mains, ceux-ci devant être élaborés par les services responsables, mais d'illustrer les effets différents de chaque type d'option de manière à éclairer les conséquences et limites de chacune d'entre elles.

Il faut aussi souligner que ces évaluations reposent sur une hypothèse de stabilité des taux de recours, qui a vocation à être contredite en pratique si la réforme produit les effets attendus d'amélioration du recours aux assistantes maternelles, notamment par les familles modestes.

### A. LES POINTS COMMUNS DES SCENARIOS ILLUSTRATIFS EXAMINES

Les différents scénarios présentés reposent sur deux idées communes :

- se rapprocher le plus possible du barème des EAJE, de manière à aller vers plus d'équité entre les familles avec de jeunes enfants ;
- mais, à la différence des EAJE pour lesquels la PSU versée à la structure par la Caf repose sur un coût horaire de référence au niveau national sur lequel doivent s'aligner les EAJE, dans le cas des assistantes maternelles, le coût horaire est variable d'une assistante maternelle à l'autre puisqu'il résulte d'un salaire fixé entre l'assistante maternelle et le parent employeur ; le barème rénové doit prendre en compte ces différences de coût, tout en limitant la pression à la hausse sur les salaires qui pourrait se produire si la puissance publique garantissait le même niveau de RAC pour les familles, quel que soit le salaire versé à l'assistante maternelle.

Sur cette base, quatre scénarios illustratifs ont été testés.

### B. SCENARIO 0 : APPLIQUER LE BAREME DES EAJE

Pour les EAJE, le RAC est modulé en fonction des ressources, de la composition de la famille et du volume horaire. Il existe un niveau de ressources plancher (705 €) et un niveau de ressources plafond (6 000 €) en dessous et au-delà desquels le RAC ne dépend plus des revenus. Entre le plancher et le plafond, le principe est que le taux d'effort horaire des familles (c'est à dire le RAC rapporté au revenu par heure d'accueil) soit constant. Il en résulte que le reste à charge total pour la famille est le produit du nombre d'heures d'accueil, du revenu et d'un coefficient  $\alpha$  commun (qui diminue avec le nombre d'enfants à charge).



Cela conduit à la formule suivante :

$$\text{RAC} = \alpha \times h \times R$$

Où h est le nombre d'heures d'accueil et R le revenu.

Si l'on applique ce barème EAJE aux familles recourant à une assistante maternelle, cela donne le montant de CMG suivant :

$$\text{CMG} = \text{coût de l'accueil} - \text{RAC en EAJE}$$

Quel que soit le coût de l'accueil facturé à la famille, le RAC reste alors le même, les écarts de coût étant équilibrés par le CMG.

### **1. Avantages du scénario 0**

- Suppression des écarts de RAC entre EAJE et AM ;
- Suppression des effets de seuils ;
- Barème horaire.

### **2. Inconvénients du scénario 0**

- Les familles n'ont plus aucune incitation à discuter du salaire avec l'AM ;
- D'où un risque de hausse des salaires et un coût budgétaire non maîtrisé.

Comme un tarif réglementé ne peut être établi pour les assistantes maternelles, ce scénario (d'un coût de 276 M€ à salaires inchangés) ne peut être retenu.

## **C. SCENARIO 1 : VISER UN TAUX D'EFFORT PROPORTIONNEL AU COUT HORAIRE**

L'idée est ici que le taux d'effort horaire varie avec le coût horaire de l'assistante maternelle, la puissance publique prenant en charge une part fixe de ce coût horaire.

Cela correspond à la formule suivante :

$$\text{Taux d'effort horaire} = \gamma \times \text{coût horaire}$$

La question est alors de savoir comment fixer ce coefficient  $\gamma$ . Dans l'objectif de rapprochement des taux d'effort entre les deux modes d'accueil, il est fixé de façon à ce que le taux d'effort pour une famille qui rémunère son AM au coût horaire médian soit exactement le même que si son enfant était accueilli en EAJE.

Avec cette hypothèse, le taux d'effort horaire se calcule selon la formule suivante :

$$\text{Taux d'effort horaire} = \alpha \times (\text{coût horaire acquitté} / \text{coût horaire médian})$$

$\alpha$  étant le même coefficient que celui appliqué dans le barème des EAJE. Pour rapprocher les RAC entre accueil par une assistante maternelle et en EAJE, les revenus plancher et plafond du barème EAJE en dessous et au-delà desquels le RAC ne dépend plus du revenu seraient intégrés dans le barème. En contrepartie, la règle actuelle du RAC minimal de 15 % serait supprimée.

Le coût budgétaire de ce scénario est de 246 M€ (avant crédit d'impôt)<sup>6</sup>. Le rajout d'une majoration pour les familles monoparentales augmenterait ce coût de 13 M€.

### 1. Avantages du scénario 1

- Suppression des effets de seuils ;
- Meilleure solvabilisation des familles qui ont besoin d'un volume horaire d'accueil de leur(s) enfant(s) élevé ;
- Rapprochement des RAC entre AM et EAJE autour du coût horaire médian ;
- Familles modestes gagnantes (sauf pour des volumes d'accueil inférieurs à 50 heures) ;
- La part de familles gagnantes augmente avec le volume horaire et diminue avec le revenu ;
- Meilleure solvabilisation des familles qui paient un coût horaire élevé, mais maintien d'une incitation à discuter du salaire.

### 2. Inconvénients du scénario 1

- Il y a des perdants par rapport au barème actuel : 42 % des allocataires actuels du CMG avec un enfant de moins de 3 ans perdraient à la mise en œuvre de ce scénario, en particulier les familles aisées et les familles qui ont besoin d'un faible volume horaire ; les gains des gagnants sont cependant plus élevés que les pertes des perdants ;
- Si le principe d'un taux d'effort proportionnel au coût d'accueil est facilement compréhensible pour les utilisateurs, le barème du CMG qui en découle est lui plus difficilement compréhensible.

## D. SCENARIOS 2 ET 3 : PRENDRE EN CHARGE UNE PARTIE DU SURCOUT POUR LES FAMILLES RECOURANT A UNE AM PAR RAPPORT A UN EAJE

Comme dans le scénario précédent, le principe est de fixer un coût de référence horaire pour lequel le RAC payé par la famille serait le même que celui en EAJE. Lorsque le coût réel est différent du coût de référence, une partie de l'écart (en plus ou en moins) est prise en compte pour le calcul du CMG. Ainsi :

- Si le coût réel est égal au coût de référence, les RAC avec une assistante maternelle et en EAJE sont égaux ;
- Si le coût réel est supérieur à ce coût de référence, la puissance publique prend en charge une partie du surcoût, de façon à mieux solvabiliser les familles tout en limitant le risque inflationniste ;
- Si le coût réel est inférieur, alors le montant de CMG versé est plus faible que pour le coût de référence, mais dans une moindre proportion, afin de maintenir pour les familles une incitation à discuter du salaire.

Le calcul du CMG horaire se fait selon la formule :

$$\text{CMG horaire} = [\text{Cref} - \text{RAC en EAJE}] + \beta [\text{C} - \text{Cref}]$$

---

<sup>6</sup> Ce chiffrage de la Cnaf porte sur l'ensemble des familles avec au moins un enfant de 0 à 6 ans recourant à une assistante maternelle.

Dans laquelle Cref est le coût horaire de référence et C le coût horaire payé par la famille ; le coefficient  $\beta$  fixe la part de l'écart entre les deux qui est prise en charge par la puissance publique.

Le montant du CMG et le coût de la réforme dépendent des niveaux auxquels sont fixés le coût de référence Cref et le paramètre  $\beta$ .

### **1. Avantages de la proposition**

- Suppression des effets de seuils ;
- Meilleure solvabilisation des familles qui ont besoin d'un volume horaire d'accueil de leur(s) enfant(s) élevé ;
- Rapprochement des RAC entre AM et EAJE autour du coût horaire de référence ;
- Familles modestes gagnantes (sauf pour des volumes d'accueil inférieurs à 50 heures) ;
- La part de familles gagnantes augmente avec le volume horaire et diminue avec le revenu ;
- Meilleure solvabilisation des familles avec un coût horaire élevé, mais maintien d'une incitation à discuter du salaire ;
- La logique du barème est facilement compréhensible.

### **2. Inconvénients de la proposition**

- Il y a des perdants par rapport au barème actuel : les familles aisées et les familles qui ont besoin d'un faible volume horaire d'accueil ;
- Le taux d'effort horaire n'est pas constant en fonction du revenu ;
- L'affichage dans le barème d'un salaire de référence supérieur au minimum légal peut conduire la profession à le considérer comme un nouveau minimum de référence ;
- Les familles doivent déclarer à la fois le coût horaire et le volume horaire.

## **E. DEUX VARIANTES POUR LES PARAMETRES**

Derrière ces options communes, deux variantes assez contrastées ont été testées concernant les deux paramètres Cref et  $\beta$ .

**Scénario 2** : le coût horaire de référence est le coût médian et  $\beta=0,5$

**Scénario 3** : le coût horaire de référence est le coût minimal (salaire minimum pour les assistantes maternelles) et  $\beta = 0,7$

Ce dernier scénario permet de limiter le coût budgétaire de la réforme.

### **1. Évaluation du scénario 2**

- Le coût budgétaire de ce scénario 2 est de 264 M€ (avant crédit d'impôt)<sup>7</sup>. Le barème rénové est plus avantageux que le barème actuel pour 59 % des familles avec un enfant de moins de 3 ans recourant à une assistante maternelle. Le scénario 2 est donc très proche du scénario 1 en matière de coût et de pourcentage de familles gagnantes.
- Pour un coût horaire médian, les RAC sont les mêmes que dans le scénario 1 et qu'en EAJE ; les écarts de RAC par rapport au barème actuel sont donc les mêmes qu'avec le

---

<sup>7</sup> Ce chiffrage de la Cnaf porte sur l'ensemble des familles avec au moins un enfant de 0 à 6 ans recourant à une assistante maternelle.

scénario 1, c'est-à-dire que les gagnants et les perdants sont les mêmes, et que les montants de gains et de pertes sont aussi les mêmes.

- Pour des familles à revenu modeste ayant un besoin d'accueil limité, le taux d'effort baisse moins (ou augmente plus) avec le scénario 2 qu'avec le scénario 1. A l'inverse, pour des familles à revenu intermédiaire ou élevé ayant un besoin d'accueil limité, le taux d'effort augmente moins avec le scénario 2 qu'avec le scénario 1.
- Le scénario 2 est légèrement moins favorable pour les familles monoparentales que le scénario 1 ; il est *a contrario* un peu plus favorable pour les couples.

## **2. Évaluation du scénario 3**

- Comme dans les scénarios 1 et 2, les ménages bénéficiaires de la réforme sont ceux ayant recours à une assistante maternelle pour un volume horaire élevé (sauf les plus aisés d'entre eux) ;
- Les perdants sont les ménages ayant besoin d'un faible volume horaire d'accueil ;
- Les plus modestes gagnent moins par rapport à la situation actuelle qu'avec les scénarios 1 et 2 ;
- Il y a moins de ménages gagnants qu'avec les scénarios 1 et 2 ;
- Pour les ménages bénéficiaires de la réforme, les gains sont inférieurs à ceux des scénario 1 et 2 ;
- Les pertes des perdants sont par contre plus élevées ;
- Le coût budgétaire de la réforme est plus faible ;
- Comme le coût de référence est le coût minimal, il y a moins de pression à la hausse sur les salaires.

## VI. Synthèse des scénarios examinés

En synthèse de ces différents scénarios illustratifs, on peut retenir les éléments suivants :

1. Le barème du CMG pour l'accueil des enfants de 0 à 3 ans peut être réformé de manière à rapprocher les RAC entre l'accueil par une assistante maternelle et en EAJE autour d'un certain niveau de coût horaire, à supprimer les effets de seuils du barème actuel et à mieux solvabiliser les familles qui ont besoin d'un volume horaire d'accueil important.
2. Plusieurs scénarios sont envisageables, mais aucun scénario ne permet d'égaliser les RAC entre AM et EAJE pour tous les niveaux de coût horaire et toutes les familles.
3. Une réforme à coût inchangé est à exclure, parce que le barème rénové du CMG serait alors moins favorable que l'actuel pour près de 60 % des allocataires. Même à coût budgétaire croissant, les différents scénarios de réformes font des perdants. Pour en limiter le nombre et le montant de leurs pertes, et améliorer significativement la situation des gagnants, il est indispensable d'augmenter la dépense de CMG.
4. Les gagnants des scénarios examinés sont les ménages ayant besoin d'un volume horaire d'accueil élevé (supérieur à 125 heures), et ceux avec des revenus d'activité très modestes (inférieurs au plafond de la 1<sup>re</sup> tranche du barème).
5. Quels que soient les scénarios, les perdants sont les ménages avec des revenus d'activité supérieurs au plafond de la 1<sup>re</sup> tranche du barème ayant besoin de moins de 125 heures d'accueil. Pour certaines familles modestes ayant besoin d'un faible volume horaire d'accueil, la hausse des RAC peut être importante, avec le risque d'inciter des parents travaillant à temps partiel à se retirer du marché du travail parce que l'accueil de l'enfant par une assistante maternelle devient trop coûteux. Pour des familles ayant des revenus d'activité supérieurs à 6 000 €, la baisse du montant de CMG peut être élevée, pouvant même aller jusqu'à la quasi perte du bénéfice de la prestation, ce qui est contraire à son principe d'universalité.
6. À volume horaire et revenu donné, les familles monoparentales sont moins souvent gagnantes que les couples, et leur taux d'effort baisse moins en moyenne que celui des couples ; ceci parce que le montant de CMG qu'elles perçoivent actuellement est majoré de 30 %. Néanmoins, comme elles ont des revenus plus faibles que les couples, et que les scénarios de réforme ont des effets globalement favorables pour les familles modestes, elles bénéficient au final plus souvent que les couples des réformes envisagées. Si on souhaite cependant maintenir une majoration du CMG pour ces familles, une solution est de diminuer pour elles le coefficient  $\alpha$  repris du barème des EAJE et utilisé dans le barème rénové du CMG, par exemple en leur affectant le coefficient  $\alpha$  correspondant aux couples ayant un enfant de plus.
7. Les différents scénarios donnent des résultats très proches en matière de coût budgétaire et de pourcentage de gagnants. Le scénario 1 est cependant un peu plus favorable que le scénario 2 pour des familles à revenus modestes ayant un besoin d'accueil limité et pour les familles monoparentales.

## VII. En conclusion

*Le Conseil de la famille estime qu'il est nécessaire de réformer le barème du CMG « assistante maternelle » pour l'accueil des enfants de 0 à 3 ans sur la base des principes énoncés ci-dessus. Mais il insiste sur le fait qu'une telle réforme ne saurait se faire à coût constant et juge indispensable d'augmenter la dépense publique de CMG, la participation publique au coût de l'accueil payé par les parents étant globalement moins favorable que pour un accueil en EAJE. Il rappelle à cet effet que les économies réalisées depuis plusieurs années sur la dépense de CMG devraient permettre de financer une amélioration de celui-ci. Il recommande par ailleurs de ne pas étendre la réforme à l'accueil des enfants de 3 à 6 ans.*

*Il ne se prononce pas sur les valeurs des paramètres à retenir, les hypothèses présentées ayant simplement une valeur illustrative et pour vocation de montrer qu'une réforme est possible et d'identifier les conséquences de différentes options. Dans toutes les hypothèses examinées, la réforme aurait des effets positifs importants pour deux catégories de familles, les familles très modestes et les familles ayant besoin d'un nombre d'heures d'accueil important. Le scénario 1 apparaît cependant légèrement plus favorable que le scénario 2 pour des familles à revenus modestes ayant un besoin d'accueil limité et pour les familles monoparentales.*

*Le Conseil attire néanmoins l'attention sur le fait qu'une telle réforme pourrait être défavorable pour les parents ayant des revenus d'activité supérieurs au seuil de la 1<sup>re</sup> tranche et besoin de moins de 125 heures d'accueil pour leur enfant. Il recommande de limiter au maximum le nombre de cas concernés et leurs effets.*

- Il recommande ainsi d'avoir une attention particulière pour les situations professionnelles qui nécessitent un recours à un nombre d'heures limité (temps partiel, recherche d'emploi nécessitant un besoin d'accueil occasionnel), par exemple en conservant un barème forfaitaire pour un faible volume horaire.*
- Pour limiter des baisses trop fortes du montant de CMG pour des familles ayant des revenus d'activité plus élevés, il recommande d'instaurer un montant minimum de CMG horaire et d'augmenter le plafond des réductions d'impôt pour frais de garde.*
- De façon générale, pour les parents ayant un enfant accueilli par une assistante maternelle au moment de la mise en place de la réforme, il recommande de leur donner un droit d'option entre continuer de bénéficier du barème actuel du CMG pour les enfants actuellement accueillis, ou bénéficier du nouveau barème.*

*Le conseil recommande par ailleurs d'adopter un barème plus favorable pour les familles monoparentales, comme le fait le barème actuel, de manière à ne pas défavoriser cette catégorie de parents plus sujette au risque de pauvreté et qui a particulièrement besoin d'accéder à un mode d'accueil pour pouvoir continuer ou reprendre une activité professionnelle.*

*Il recommande aussi de supprimer la règle actuelle de reste à charge minimal de 15 % qui défavorise les familles les plus modestes.*

*Il recommande également de permettre le cumul entre la Prepa à taux plein et le CMG.*

*Le Conseil recommande enfin que le barème du CMG rénové soit indexé sur l'évolution du coût réel des assistantes maternelles et pas sur l'évolution des prix, faute de quoi le RAC des familles augmenterait tendanciellement au cours du temps.*



## VIII. Annexe : lettre de saisine



**SECRETARIAT D'ÉTAT  
CHARGÉ DE L'ENFANCE  
ET DES FAMILLES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

*Le Secrétaire d'Etat*

*Paris, le 11 JAN. 2021*

Nos Réf : D-21-000394

Madame la Présidente, *Madame Sylviane*

Le système de soutien public à l'accueil du jeune enfant, qui combine solvabilisation de la demande et de l'offre, et mobilise parallèlement dépenses fiscales, prestations légales et action sociale de la branche famille de la sécurité sociale, conduit à constater des écarts de reste à charge et de taux d'effort significatifs en fonction des modes d'accueil, des ressources de la famille et du nombre d'heures d'accueil.

Ce constat pose question à plusieurs égards :

- D'abord, il ne participe pas à conforter la liberté de choix des parents – principe directeur pourtant consensuel – d'interrompre ou non leur activité professionnelle et, lorsqu'ils choisissent de la maintenir, de retenir l'une ou l'autre des catégories de mode d'accueil ;
- Partant, il ne concourt pas à la meilleure atteinte de l'objectif de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, ni de celui de progression dans l'égalité entre les femmes et les hommes – les premières étant plus fréquemment que les seconds, conduites à renoncer temporairement à une activité professionnelle lorsque le recours à un mode d'accueil s'avère inenvisageable ;
- Enfin, il pourrait désinciter les familles, notamment les plus modestes, et sans claire justification, à recourir aux modes d'accueil individuel ; en effet par exemple pour des familles avec des ressources entre 1 et 2 Smic, l'accueil en multi-accueil sur la base d'une tarification en prestation de service unique s'avère deux fois moins onéreux que l'accueil individuel – écarts d'autant plus importants que le nombre d'heures d'accueil est élevé.

C'est pourquoi je souhaite que le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge établisse un rapport, à rendre pour la fin du mois de mars 2021 :

- Exposant les différences de reste-à-charge parental selon le mode d'accueil, les ressources de la famille et le nombre d'heures d'accueil du fait des modalités de soutien public qui leur sont accordées ;
- Et proposant différentes pistes de réformes du complément de mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant pour les réduire, en vue en particulier de favoriser le recours des familles modestes à l'accueil individuel et de limiter les effets de seuils. Il est attendu que ces propositions soient dans toute la mesure du possible illustrées par des cas-types permettant d'évaluer les bénéfices et coûts respectifs des différentes pistes pour les publics-cibles.

Vous pourrez, pour la réalisation de cette mission, vous appuyer notamment sur les équipes concernées de la direction de la sécurité sociale et de la direction générale de la cohésion sociale.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes plus respectueuses salutations.

*Pia à vous,*   
Adrien TAQUET

Madame Sylviane GIAMPINO  
Présidente  
Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge  
18 place des 5 Martyrs-du-lycée-Buffon 75014 PARIS

14 avenue Duquesne – 75350 PARIS SP 07  
Téléphone : 01 40 56 60 00

Le traitement de vos données est nécessaire à la gestion de votre demande et entre dans le cadre des missions confiées aux ministères sociaux.  
Conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), vous pouvez exercer vos droits à l'adresse [cdc-rapd-csb@social.gouv.fr](mailto:cdc-rapd-csb@social.gouv.fr) ou par voie postale.  
Pour en savoir plus : <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministera/actualites/donnees-personnelles-et-cobolus>





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 bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

**RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :**  
[www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr)



**Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie ([www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr))**  
Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

