



**POINT SUR LE DEVELOPPEMENT
DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS**

Séance du 9 octobre 2014

Sommaire

Introduction	4
Section 1 : Bilan du développement de l'accueil du jeune enfant en 2013	5
I) Des chiffres en deçà des objectifs pour l'accueil en EAJE en 2012 et 2013	7
II) L'accueil individuel baisse légèrement	9
A) L'accueil par une assistante maternelle.....	9
B) Garde au domicile des parents.....	11
III) Le rebond de la scolarisation à deux ans.....	13
Section 2 : Comment accélérer le développement des places en accueil collectif ?	15
I) Diagnostic : « trou d'air » passager ou baisse de régime durable ?.....	15
A) Deux explications sont évoquées par la Cnaf.....	15
B) Deux approches possibles face à ce constat maussade.....	16
II) Quel soutien financier pour les créateurs et gestionnaire d'EAJE ?.....	17
A) Les coûts en EAJE	18
1) Les normes de l'accueil en EAJE : multiples et pas toujours faciles à identifier.....	18
2) Les coûts à l'investissement.....	20
3) Les coûts de fonctionnement des structures.....	20
4) Peut-on améliorer le taux d'occupation des EAJE ?	25
B) Les aides à l'investissement	27
C) La structure de financement des charges de fonctionnement des EAJE	31
1) Le cadre financier actuel	31
a) La PSU	31
b) La prestation du contrat enfance et jeunesse (CEJ).....	33
c) Le crédit d'impôt famille (Cif).....	33
d) Des EAJE bénéficient de modalités de financement supplémentaire via le fonds de rééquilibrage territorial (FRT) et le fonds « publics et territoires ».	33
d1) Le fonds de rééquilibrage territorial (FRT).....	33
d2) Les critères sont moins précis pour l'attribution des crédits du fonds « publics et territoires ».	35
2) La politique tarifaire retenue dans la COG	35
a) Actions sur le flux et sur le stock	35
b) Modulations en fonction des caractéristiques de l'EAJE.....	35
3) La charge financière pour les nouveaux EAJE (flux) lorsque le gestionnaire est une collectivité locale (qu'elle agisse en gestion directe ou qu'elle « boucle » le budget d'un EAJE d'une association qui s'adosse à elle)	38
a) La structure de financement actuelle.....	38

b) Le reste à charge du gestionnaire pour une création d'EAJE est amené à diminuer de façon significative entre 2014 (où il est à son maximum) et 2017	39
4) La charge financière pour les nouveaux EAJE (flux) lorsque le gestionnaire est une entreprise de crèche	41
III) Comment accélérer le développement des solutions d'accueil ?	42
A) La mise en place des schémas territoriaux est positive mais ne doit pas retarder l'affichage des zones prioritaires	42
B) L'amélioration des dispositifs de financement des EAJE pour accélérer les créations de places	43
1) Quelles modalités pour primer l'investissement ?	43
a) Augmenter la subvention à l'investissement	43
b) Favoriser l'accès au crédit	44
2) Diminuer le reste à charge (fonctionnement) pour les communes ?	44
a) Les participations familiales	44
b) L'augmentation du taux de financement des EAJE par la branche famille.	46
3) L'augmentation et l'unification des prestations de services pourraient s'accompagner d'une évolution vers des critères plus opposables pour la prestation de service	47
4) Etudier l'incidence de la différenciation de la dynamique des prix plafonds de la PSU selon l'écart entre heures facturées et réalisées	48
5) Des aménagements à la marge du CIF pourraient être étudiés	51
Section 3 : les objectifs sociaux ou territoriaux	52
I) Les objectifs sociaux	52
A) L'accueil en EAJE des familles fragiles	52
1) Celui fixé par la loi	52
2) Celui inscrit dans la COG 2013-2017 suite à l'adoption du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale	53
B) En école maternelle	54
II) Les objectifs territoriaux	57
A) De fortes disparités dans la couverture territoriale par des modes de garde formels	57
1) L'indicateur retenu dans le PQE famille et dans la COG est le taux moyen de couverture par des modes de garde formels.	57
2) Comment s'articulent les différents modes d'accueil « formels » sur les territoires ?	60
a) Disparités des taux de scolarisation à deux ans	60
b) Des modes d'accueil tantôt complémentaires tantôt substituables	61
B) Objectif et instruments pour les EAJE	62
1) L'objectif	62
2) Les instruments	63
Liste des principales propositions	65

INTRODUCTION

Depuis 2011, le Haut conseil de la famille réalise chaque année le suivi des objectifs de développement des modes d'accueil du jeune enfant et de préscolarisation des enfants de moins de trois ans. Le suivi quantitatif porte ici jusqu'à l'année 2013, dernière année disponible en termes de données.

Au vu des résultats inférieurs en 2013 aux objectifs fixés dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre la Cnaf et l'Etat pour la période 2013-2017, l'exercice de suivi a été cette année accompagné par une étude des voies de relance pour l'accueil collectif en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE). Des pistes sont proposées pour accélérer la création des solutions d'accueil en EAJE. Elles sont listées en fin de rapport.

L'accueil individuel fera l'objet d'un approfondissement dans un prochain exercice : marché le plus important en termes de places, il a connu un infléchissement très net en 2013 dont il serait utile de comprendre les raisons, notamment le rôle joué par le degré de solvabilisation de la demande¹.

¹ Sur la question des écarts de reste-à-charge entre accueil collectif en EAJE et accueil par une assistante maternelle, voir le rapport d'avril 2013 du Haut conseil de la famille sur le reprofilage des aides à l'accueil du jeune enfant.

SECTION 1 : BILAN DU DEVELOPPEMENT DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EN 2013

La convention d'objectifs et de gestion signée entre la branche famille et l'Etat prévoit la création de 275 000 solutions d'accueil² sur la période 2013-2017 (Tableau ci-dessous et Annexes 1a et 1b).

Le taux de couverture en modes de garde formels était de 54% en 2012 (encadré 1). A démographie constante, l'augmentation du nombre de places de +275 000 permettrait de relever ce taux de 11 points à horizon 2017. Ce sont donc des objectifs ambitieux.

Objectifs de la COG 2013-2017 et réalisations 2013 en matière de créations de solutions d'accueil du jeune enfant (flux)

	2013			2014	2015	2016	2017	2013-2017
	Objectif	Réalisations	Taux	Obj.	Obj.	Obj.	Obj.	Obj.
Accueil collectif								
Créations brutes de solutions d'accueil	+23 496	+14 523		+22 076	+20 820	+22 723	+24 862	
Nouvelles places (brutes)	+17 095	+11 716		+15 388	+13 881	+15 565	+17 455	
Destructions de places	-2 341	-3 817		-2 488	-2 617	-2 729	-2 857	
Créations nettes de place	+14 754	+7 899	54%	+12 900	+11 264	+12 836	+14 598	
Augmentation de la fréquentation par place	+6 401	+2 807	44%	+6 688	+6 939	+7 158	+7 407	
Créations nettes de solutions d'accueil	+21 155	+10 706	51%	+19 588	+18 203	+19 994	+22 005	+100 945
Accueil individuel								
Assistantes maternelles	+20 000	-2 100	-10,5%	+20 000	+20 000	+20 000	+20 000	+100 000
Total accueils individuel et collectif net des destructions		+8 606	20,9%					
Scolarisation à deux ans	+15 000	+6 100	41%	+15 000	+15 000	+15 000	+15 000	+75 000

Champ et Source:

*Accueil collectif : Nombre de places en accueil collectif (ÉAJE, crèches familiales et micro-crèches) financées par le FNAS (PSU), places physiques nouvelles et équivalent-places résultant de l'optimisation, hors micro-crèches financées par la PAJE (CMG) Estimation janvier 2014 (Source : Cnaf)

**Accueil individuel : Effectif moyen sur l'année d'enfants dont les parents emploient un assistant maternel dans le cadre du CMG de la PAJE- Données Aout 2014 (Source : ACOSS)

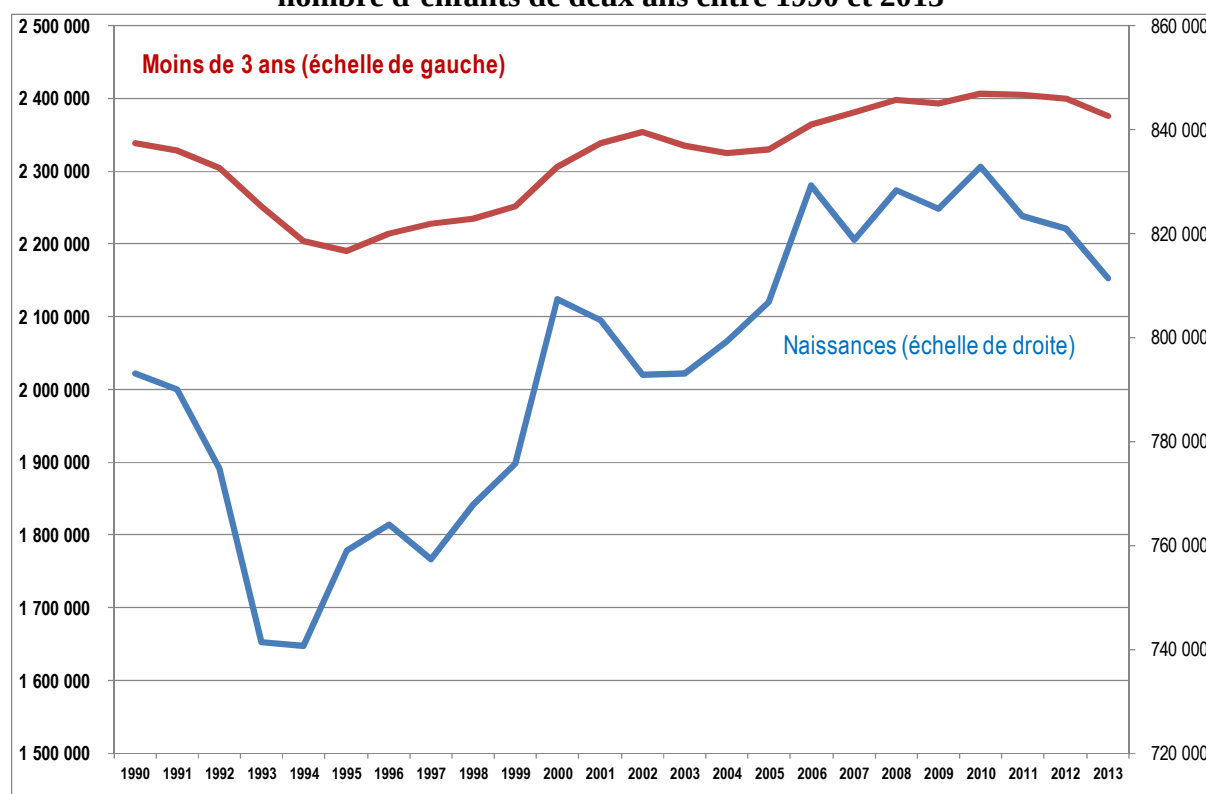
Préscolarisation : Effectif d'enfants à la rentrée de septembre 2013 dans l'ensemble des écoles publiques et privées du premier degré situées sur l'ensemble du territoire français (Source : Ministère de l'Éducation nationale - DEPP)

² Pour certains membres du conseil, on ne peut pas mettre sur le même plan les places d'accueil collectif ou individuel avec les places en école maternelle.

Le nombre annuel de naissances baisse depuis le pic de 2010 (graphique ci-dessus). Le contexte des premières années de la COG est donc celui d'un nombre plus faible d'enfants de moins de trois ans, ce qui est de nature à relever mécaniquement le taux de couverture.

Pourtant les résultats pour l'année 2013 d'évolution de l'offre d'accueil pour les enfants de moins de trois ans, détaillés dans cette section, sont inférieurs aux objectifs définis par l'Etat et la branche Famille (cf. tableau ci-dessus et tableau de synthèse 2009-2013 dans l'annexe 1a).

Evolution du nombre de naissances, du nombre d'enfants de moins de 3 ans et du nombre d'enfants de deux ans entre 1990 et 2013



Source : INSEE

**Encadré 1 - Capacité théorique d'accueil et taux de couverture en modes de garde formels
- définitions et estimation nationale - Source : Cnaf**

La **capacité théorique d'accueil par les modes de garde « formels »** correspond à l'indicateur retenu par l'Observatoire national de la petite enfance (Onpe) et des programmes de qualité et d'efficacité (Pqe). Pour l'Onpe, la capacité théorique d'accueil pour 100 enfants âgés de moins de trois ans rend compte d'un potentiel » d'enfants couverts par les modes de garde extérieurs aux parents, en mettant en rapport une offre d'accueil au nombre d'enfants âgés de moins de trois ans.

L'offre quant à elle correspond au nombre de places disponibles pour les enfants âgés de moins de trois ans en équipements d'accueil du jeune enfant (EAJE), en classes préélémentaires, auprès d'assistant-e-s maternel-le-s et auprès des salarié-e-s à domicile. Elle ne tient donc pas compte de l'usage réel de ces places (une place peut exister mais ne pas être utilisée ou au contraire être utilisée par plusieurs enfants successivement). Cependant, trois exceptions existent pour lesquelles on ne connaît pas l'offre théorique qui doit être alors approchée par l'usage : le nombre de places offertes par les salarié-e-s à domicile est estimé par le nombre d'enfants gardés, le nombre de places proposées par les micro-crèches non financées par une prestation de service est déterminé par le nombre d'enfants bénéficiant d'un complément de mode de garde pour ce type d'accueil et les places en préélémentaire destinées aux enfants âgés de moins de trois ans sont approchées par le nombre d'enfants âgés de deux ans effectivement scolarisés.

Le taux de couverture en modes de garde formels

Au numérateur figure la capacité théorique d'accueil, il fait donc la somme

- du nombre de places offertes aux enfants de 0 à 3 ans par les assistantes maternelles actives faisant de l'accueil individuel
- du nombre de places offertes aux enfants de 0 à 3 ans par les structures d'accueil collectif
- du nombre de places offertes aux enfants de 0 à 3 ans en garde à domicile
- et du nombre de places offertes aux enfants de 0 à 3 ans en école préélémentaire.

Au dénominateur, il retient le nombre d'enfants de moins de trois ans, sans tenir compte ni du taux d'activité des mères de famille ni des effectifs de chômeurs, de bénéficiaires du CLCA et du RSA.

I) Des chiffres en deçà des objectifs pour l'accueil en EAJE en 2012 et 2013

Selon les dernières estimations de la Cnaf, on compte, en 2013, 384 000³ places⁴ dans environ 11 400 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), pour 920 000⁵ enfants de moins de trois ans accueillis (sur des durées variables).

La majorité des places sont dans des structures multi-accueil (53% en 2011) ou des crèches collectives (25%). Les haltes-garderies représentent 9% des places. Les autres types de structures (jardins d'enfant, crèches familiales, crèches parentales et micro-crèches) sont marginales et couvrent chacune moins de 1% des places. L'annexe 2 précise les définitions des types d'EAJE et leur répartition.

³ Cette estimation de la Cnaf est réalisée au moment de l'arrêté des comptes 2013, donc en janvier 2014, dans l'attente des chiffres définitifs 2013 qui seront disponibles en mars 2015. Selon la Cnaf, l'estimation réalisée au moment de l'arrêté des comptes (de janvier 2014) est proche des chiffres définitifs (Note du 26 août 2014, « Exécution du Fnas 2013 »).

⁴ Le nombre de places physiques et d'équivalent-places en accueil collectif (EAJE, crèches familiales et microcrèches) financées par le FNAS (PSU), hors micro-crèches financées par la PAJE (Source Cnaf, Chiffres provisoires janvier 2014).

⁵ Extrapolation à partir des chiffres 2011 de l'Observatoire national de la petite enfance.

La Cnaf évalue l'augmentation des places en EAJE à +11 716 en 2013 (après +14 737 en 2012 et +14 882 en 2011) et celle du nombre de solutions d'accueil liée à l'optimisation du parc existant à +2 807 en 2013 (après +5 226 en 2012 et +13 961 en 2011). On observait donc déjà en 2012 un infléchissement du nombre d'équivalents-places issus de « l'optimisation » de la gestion des établissements (seulement 53% de l'objectif 2012 était atteint). En 2013, les objectifs ne sont donc atteints ni pour les créations brutes de nouvelles places ni pour le volet « optimisation ».

Si l'on tient compte des 3 817 suppressions, qui ont progressé plus qu'attendu, le total de l'offre de solutions d'accueil en EAJE s'est donc accru de +10 706 en 2013.

On serait alors à 51% de l'objectif de +21 155 inscrit dans la COG Etat-Cnaf pour l'année 2013.

Ces chiffres restent provisoires car les chiffres définitifs ne seront disponibles qu'en mars 2015.

Tableau : Objectifs COG et réalisations pour l'année 2013 pour le développement de l'accueil collectif

Accueil collectif	Obj.	2013 Réal.	Taux
Créations brutes de solutions d'accueil	+23 496	+14 523	
Nouvelles places (brutes)	+17 095	+11 716	
Destructions de places	-2 341	-3 817	
Créations nettes de place	+14 754	+7 899	54%
Augmentation de la fréquentation par place	+6 401	+2 807	44%
Créations nettes de solutions d'accueil	+21 155	+10 706	51%

Source : Cnaf, Données provisoires 2013 (extraction de janvier 2014)

Champ : France entière

II) L'accueil individuel baisse légèrement

A) L'accueil par une assistante maternelle

Les chiffres 2013 concernant l'activité des assistantes maternelles sont médiocres. Selon les dernières estimations de l'Acos, 619 100⁶ enfants de moins de trois ans sont gardés par une assistante maternelle en 2013, soit une légère baisse de -2 100 par rapport à 2012. On est donc loin de la trajectoire retenue dans la COG de 20 000 enfants supplémentaires accueillis par an (encadré 1). Les performances de l'année 2012 (+14 100) étaient d'ailleurs déjà en deçà de l'objectif annuel de +25 000 de la COG précédente (2009-2012).

Evolution du nombre d'enfants accueilli par une assistante maternelle en 2012 et 2013

	2012	2013
Nombre d'enfants de moins de 3 ans (c)	621 236	619 137
Nombre d'enfants supplémentaires de moins de 3 ans	+14 164	-2 100
Nombre d'enfants de moins de 3 ans gardés par AM (c / b)	1,98	1,98
Nombre d'enfants de 3 à 6 ans (d)	342 383	345 353
Nombre d'enfants supplémentaires de 3 à 6 ans	+6 640	+2 970
Nombre d'enfants de 3 à 6 ans par AM (d / b)	1,09	1,10
Nombre d'enfants gardés (a)	989 166	993 344
Nombre d'assistants maternels (b)	313 191	313 389
Nombre d'enfants gardés par un assistant maternel (a / b)	3,16	3,17

Source : Acoss, Données provisoires 2013 (extraction août 2014)

Champ : France entière

(a) Le nombre d'enfants gardés correspond à la moyenne des résultats mensuels (pour une année donnée).

(b) Le nombre d'assistant maternel correspond à la moyenne des résultats mensuels du nombre d'assistants maternels ayant été déclaré au moins une fois dans le mois (pour une année donnée).

(c), (d), (e) : même calcul que (a) en distinguant selon la tranche d'âge de l'enfant.

Sur la tranche d'âge plus large des 0-6 ans⁷, le nombre d'employeurs d'assistantes maternelles est quasi-stable (+0,4% en 2013, après +1,9% en 2012) et le volume d'heures déclarées stagne également (-0,3%), alors qu'il croissait chaque année depuis 2004⁸. Au quatrième trimestre 2013⁹, il s'établit à 898 millions d'heures pour 296 000 employeurs (soit en moyenne 110 heures par mois). Au premier trimestre 2014, l'activité des assistantes maternelles poursuit son ralentissement.

⁶ Chiffre provisoire (Acoss - août 2014).

⁷ Dans les statistiques de l'Acoss concernant le volume horaire de garde, on ne peut pas distinguer les moins de 3 ans et les 3-6 ans. Les déclarations faites par un même employeur pour plusieurs enfants sont globalisées. Ainsi, si une déclaration concerne un enfant de moins de trois ans et un enfant de plus de 3 ans, il n'est pas possible de distinguer le nombre d'heures relatif à l'enfant de moins de trois ans de celui relatif à l'enfant de plus de 3 ans.

⁸ Début du suivi statistique qui correspond à la mise en place de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

⁹ « Les particuliers employeurs au quatrième trimestre », Acoss Stat, n°193, juillet 2014.

Evolution de 2004 à 2013 du nombre d'assistantes maternelles (AM), d'employeurs et d'heures

	Nombre d'AM	Nombre d'employeurs d'AM*	Nombre d'heures (en millions)**
2004	109 970	124 567	68
2005	223 762	345 317	358
2006	278 234	567 930	670
2007	301 688	761 986	890
2008	315 145	878 234	994
2009	328 513	959 217	1 072
2010	341 320	1 035 943	1 133
2011	350 750	1 077 989	1 176
2012	356 048	1 098 379	1 201
2013**	355 342	1 102 754	1 198
2010 / 2011	2,8%	4,1%	3,8%
2011 / 2012	1,5%	1,9%	2,1%
2012 / 2013	-0,2%	0,4%	-0,3%

Note de lecture : Les données de début de période sont à interpréter avec précaution compte tenu de la montée en charge du dispositif PAJE.

*Un salarié est comptabilisé à partir du moment où il a été déclaré au moins une fois dans l'année.

**Le nombre élevé d'heures s'explique par la garde simultanée de plusieurs enfants : la garde de deux enfants pendant une heure conduit à la déclaration de deux heures de travail.

Source : Acoiss (extraction août 2014)

Champ : France entière, Déclaration Pajemploi pour un assistant maternel

Cette stabilisation n'a pas été provoquée par un accroissement significatif de la participation financière des familles (même si l'indexation des plafonds du CMG sur les prix a un léger effet d'effritement sur la valeur du CMG)¹⁰.

Concernant la tranche d'âge 3-6 ans, on ne sait pas si la réforme des rythmes éducatifs mise en place dans une minorité des communes en septembre 2013 a pu impacter le recours aux assistantes maternelles. La DREES prévoit d'exploiter fin 2014 l'enquête *Modes de garde et d'accueil du jeune enfant 2013* sur le sujet des temps périscolaires des enfants âgés de 3 à 6 ans¹¹.

¹⁰ Cet effritement sera plus marqué en 2014 avec l'introduction de nouveaux plafonds pour la PAJE, avec notamment une réduction (de 40% à 33%) de la majoration du plafond pour les parents isolés et les couples biactifs et des majorations pour les enfants (qui ont en outre été uniformisés selon le rang). Il faudra aussi regarder de près l'effet de la mesure sur le CMG du PLFSS 2015. Actuellement, trois tranches de revenus sont définies. S'y ajoutera une quatrième tranche de revenus, pour laquelle le montant de l'aide serait divisé par deux par rapport à la troisième tranche.

¹¹ L'enquête *Modes de garde et d'accueil du jeune enfant 2013* porte sur les enfants âgés de moins de 6 ans : le calendrier de la semaine de référence permet de déterminer jour par jour le détail des épisodes de garde et des intervenants sollicités pour cette garde. Pour les enfants scolarisés, il est donc possible d'étudier précisément les modes d'accueil avant et après les horaires scolaires et le mercredi, selon la configuration familiale, l'activité, le niveau de vie des parents, ainsi que leur coût pour les parents. Même si l'enquête ne permettra pas *stricto sensu* d'étudier l'impact de la réforme des rythmes éducatifs, on peut noter qu'elle se déroule pour une partie de l'échantillon au moment de la mise en place de cette réforme. Les évolutions depuis 2002, année de la première édition de l'enquête, pourront être analysées » (« Programme d'études et d'enquêtes 2014 de la Drees », Document de travail, Série Programmes, DREES, février 2014). On note également dans les chiffres de l'Acoiss

B) Garde au domicile des parents

On observe une baisse sensible de l'ensemble des indicateurs relatifs aux emplois à domicile pour la garde des enfants, en rupture avec la tendance récente¹² : le nombre d'employeurs baisse de -1,7% en 2013 (après +0,9% en 2012), le nombre d'heures de -4,7% (après -1,1% en 2012), et la masse salariale nette de -4,0% (après +1,4% en 2012) du fait du fort recul du volume horaire déclaré et de la stabilité du salaire net horaire qui marque le pas¹³. Au premier trimestre 2014, la masse salariale nette de l'emploi à domicile diminue pour le deuxième trimestre consécutif. En effet, le volume horaire déclaré poursuit sa baisse pour le huitième trimestre consécutif tandis que le taux de salaire horaire moyen reste stable¹⁴.

La durée moyenne de travail déclarée par parent employeur est de 748 heures en 2013 (soit environ 62 heures par mois). Elle s'est réduite par rapport à 2012 (772 heures), réduction qui est cependant délicate à interpréter car elle s'inscrit dans une tendance à la baisse observée depuis 2007. La baisse s'explique en partie, sur la période 2007-2010, par l'extension de la PAJE à la tranche d'âge 3-6 ans pour lesquels la durée de garde est en moyenne bien plus faible que pour les plus jeunes. Elle peut aussi s'expliquer par une hausse du reste à charge horaire des employeurs du fait de la réduction des aides publiques sur la période, avec la suppression au 1^{er} janvier 2011 du dispositif de réduction de 15 points des cotisations sociales pour les employeurs qui déclaraient leur salarié au réel et celle de la possibilité de déclaration au forfait au 1^{er} janvier 2013 (assortie d'une déduction forfaitaire des cotisations patronales de 0,75 centimes appliquée à chaque heure déclarée) et le léger effritement de la valeur du CMG en équivalent salaire (du fait de l'indexation sur les prix des plafonds de ressources et des montants versés).

que l'accueil des enfants de plus de six ans par une assistante maternelle, dont le niveau est bien inférieur à celui des plus jeunes (28 854 enfants en 2013) a augmenté de +3307 entre 2012 et 2013 (soit +11,5%).

¹² « Le baromètre des emplois de la famille », n°9, juin 2014, Fepem. Les indicateurs sur le champ de la garde d'enfant sont cependant moins dégradés que ceux des autres emplois à domicile.

¹³ On observe un léger décrochage du salaire net horaire moyen entre fin 2012 et début 2013, avec la suppression de la possibilité de déclaration au forfait au 1^{er} janvier 2013.

¹⁴ « Les particuliers employeurs au premier trimestre 2014 », *Acosstat*, n°193, juillet 2014.

Evolution de 2004 à 2013 du nombre de gardes d'enfants à domicile, d'employeurs et d'heures rémunérées

	Nombre de salariés	Nombre d'employeurs*	Nombre d'heures (en millions)
2004	10 234	9 675	4
2005	30 135	28 616	20
2006	49 766	47 322	36
2007	71 360	67 023	50
2008	91 423	84 598	59
2009	107 857	99 427	66
2010	120 548	111 310	70
2011	125 788	117 263	71
2012	126 198	118 331	71
2013**	123 475	116 293	67
2010 / 2011	4,3%	5,3%	2,3%
2011 / 2012	0,3%	0,9%	-1,1%
2012 / 2013	-2,2%	-1,7%	-4,7%

Note de lecture : Les données de début de période sont à interpréter avec précaution compte-tenu de la montée en charge du dispositif.

**Est considéré comme employeur une personne qui a réalisé au moins une déclaration dans l'année*

*** Données provisoires*

Source : Acof (extraction août 2014)

Entre décembre 2012 et décembre 2013, le nombre d'enfants de moins de trois ans bénéficiaires du CMG pour l'accueil à domicile a baissé de 3,3%, tiré par la baisse du nombre d'enfants (-7%) dont les parents emploient directement le salarié (« CMG direct »). Cependant, le « CMG structure », en cas de recours à une entreprise ou une association pour la garde à domicile, continue à augmenter (+13%). Le nombre d'enfants de trois à six ans bénéficiaires du CMG quant à lui augmente de 6,5%, tiré par la forte évolution du CMG « structure ».

Nombre d'enfants bénéficiaires d'un complément de mode de garde pour la garde à domicile depuis 2010

		2010	2011	2012	2013
Enfants de 0-3 ans	CMG direct	39 925	39 692	37 343	34 586
	CMG structure	7 346	8 884	9 577	10 805
	Total	47 271	48 576	46 920	45 391
	Variation en %		2,8%	-3,4%	-3,3%
Enfants de 3-6 ans	CMG direct	30 242	29 964	29 409	28 969
	CMG structure	16 149	20 567	23 134	26 970
	Total	46 391	50 531	52 543	55 939
	Variation en %		8,9%	4,0%	6,5%

() Le nombre d'enfants bénéficiaires est estimé à partir du nombre d'enfants de la catégorie d'âges concernés observé dans la famille au moment du droit au 31 décembre.*

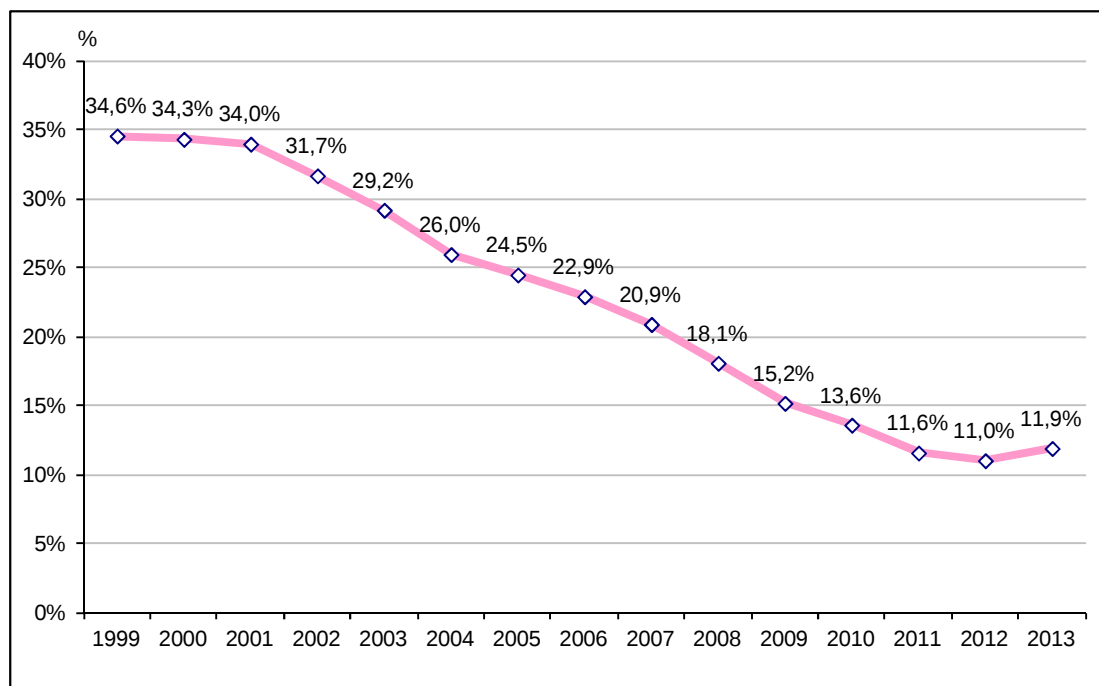
Champs : Régime général, Métropole et dom

Source : Cnaf-Fileas 2010 à 2013

III) Le rebond de la scolarisation à deux ans

97 200 enfants de moins de deux ans sont scolarisés en maternelle à la rentrée scolaire de 2013¹⁵, ce qui représente un peu moins d'un enfant de deux ans sur huit (et environ un enfant sur cinq si on se place sur le champ des enfants nés au 1^{er} semestre, qui représentent la grande majorité (87%) des enfants scolarisés avant l'année de leurs trois ans)¹⁶.

Taux de scolarisation des enfants de deux ans depuis 1999



Source : MENESR DEPP, Enquête dans les écoles publiques et privées de l'enseignement préélémentaire et élémentaire de 1999 à 2013

Les options du gouvernement sont plutôt respectées¹⁷ : en 2013, le nombre d'enfants scolarisés à deux ans augmente (+6 100 élèves par rapport à la rentrée 2012), pour la première fois depuis la fin des années 1990¹⁸. On reste cependant en-deçà de l'objectif de +15 000 par an. Il est vrai qu'on est en début de période de « reconquête » et qu'on peut espérer que les chiffres s'améliorent en 2014 et pour les années suivantes.

¹⁵ France entière y compris Mayotte (96 956 hors Mayotte).

¹⁶ De trois à cinq ans (avant l'âge de l'obligation scolaire), la quasi-totalité des enfants est scolarisée. A noter que ces chiffres concernant la scolarisation à deux ans portent sur les effectifs à la rentrée et ne comptabilisent donc pas les élèves scolarisés en cours d'année. La préscolarisation des enfants de deux ans s'étale en large partie entre septembre et janvier.

¹⁷ Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ; circulaire n°2014-077 du 4 juin 2014 sur la refondation de l'éducation prioritaire.

¹⁸ Une partie de ce reflux de la scolarisation à deux ans s'explique par la démographie (augmentation du nombre d'enfants âgés de 3 à 5 ans), les enfants de deux ans étant souvent accueillis en fonction des places disponibles.

Les enfants de deux ans peuvent entrer à l'école en cours d'année. Ils étaient jusque-là accueillis la plupart du temps dans des classes à plusieurs niveaux, en fonction des places disponibles. L'effort de l'Education nationale se concentre sur des zones définies comme prioritaires, avec notamment l'objectif d'atteindre 30% d'enfants de moins de trois ans scolarisés dans les zones de l'éducation prioritaire. Il s'agit d'accueillir ces enfants de deux ans prioritairement dans des classes spécifiques (cf. l'annexe 3 pour le descriptif des conditions d'accueil¹⁹) ; ces classes ne font pas toujours le plein dès leur ouverture²⁰ mais on peut supposer que ce sera le cas après quelques années de fonctionnement.

*

* *

Ce bilan appelle une politique de remobilisation si on veut atteindre les objectifs de la COG.

On l'étudiera dans cette note sur le champ de l'offre d'accueil collectif. L'accueil individuel fera l'objet d'un exercice ultérieur.

¹⁹ Circulaire n°2012-202 du 18-12-2012 MEN DGESCO A1-1 sur la scolarisation des enfants de moins de trois ans.

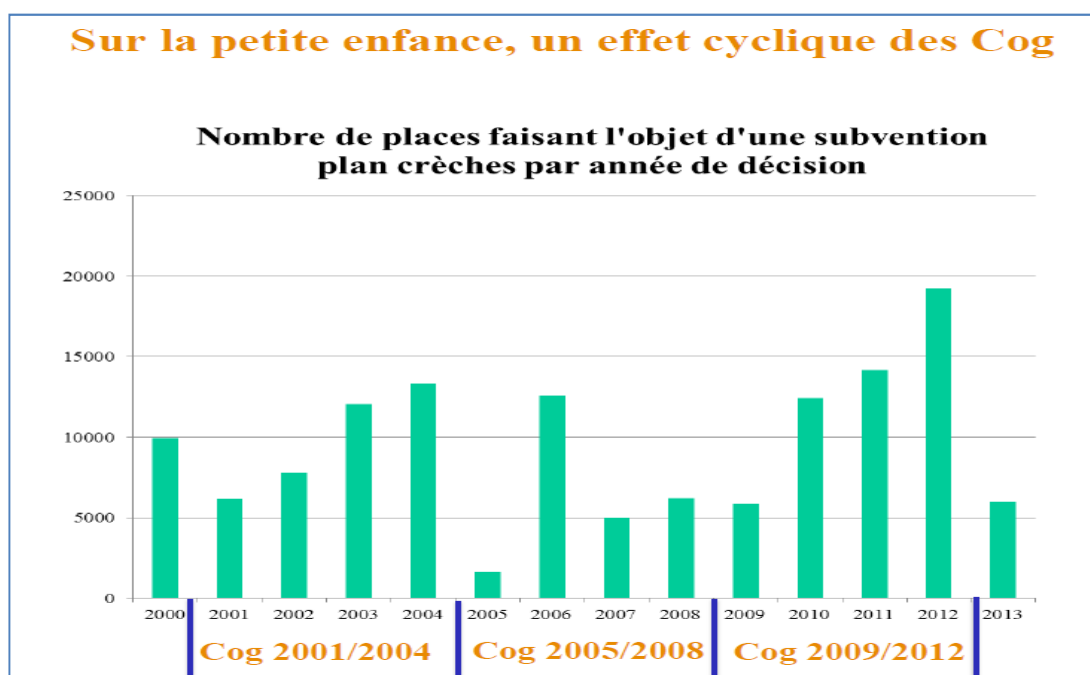
²⁰ Dans un rapport récent de l'IGEN et de l'IGAENR, on estime que le nombre moyen d'enfants par poste d'enseignant est de 15,3. (*Scolarité des enfants de moins de trois ans : une dynamique d'accroissement des effectifs et d'amélioration de la qualité à poursuivre - Rapport à monsieur le ministre de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*, Inspection générale de l'éducation nationale, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Rapport n°2014-043, juin 2014).
<http://www.education.gouv.fr/cid81802/la-scolarite-des-moins-de-trois-ans-une-dynamique-d-accroissement-des-effectifs-et-d-amelioration-de-la-qualite-a-poursuivre.html>

SECTION 2 : COMMENT ACCELERER LE DEVELOPPEMENT DES PLACES EN ACCUEIL COLLECTIF ?

I) Diagnostic : « trou d'air » passager ou baisse de régime durable ?

A) Deux explications sont évoquées par la Cnaf

Selon la première, la situation actuelle serait de nature conjoncturelle (« trou d'air »). La sous-exécution des fonds de fonctionnement et surtout d'investissement du FNAS²¹ la première année d'une COG Etat-Cnaf est habituelle et a été accentuée par une signature tardive, au mois de juillet 2013²² (*graphique*). Le contexte économique dégradé aurait conduit à une plus faible demande d'heures de garde par les ménages²³ (moins souvent occupés sur le marché du travail et aux revenus réduits) et une frilosité des établissements bancaires qui aurait contribué à limiter le financement des investissements des porteurs de projets²⁴. Enfin, l'attentisme lié aux élections municipales du printemps 2014 pourrait aussi avoir joué un rôle. Ces éléments peuvent conduire à interpréter les chiffres de 2013 comme un simple « retard à l'allumage » - la question étant alors de savoir si le retard pris pourra être rattrapé à l'horizon de la COG.



Source : Cnaf

Note : les places sont comptabilisées ici au moment de la décision favorable du Conseil d'administration de la Caf.

²¹ Fonds national d'action sociale.

²² La COG Etat-Cnaf 2009-2012 avait été signée en avril 2009.

²³ La Cnaf observe un moindre dynamisme des heures par place en EAJE les années de stagnation ou récession économique.

²⁴ L'Uniopss fait aussi le constat d'un faible accès au crédit bancaire pour les associations (voir Annexe 12).

Cette interprétation semble insuffisante si l'on considère que les projets de créations de places en EAJE mettent plusieurs années à se concrétiser une fois les crédits engagés. On peut donc craindre que les sous-performances de 2012 (pour l'optimisation des places) et 2013 ne reflètent une baisse de régime dans les initiatives locales de développement des EAJE aux racines plus anciennes.

La situation actuelle pourrait – c'est la deuxième explication évoquée par la Cnaf – traduire une moindre propension, peut-être durable à créer des EAJE. Dans une conjoncture difficile (difficulté de lever des impôts, baisse des dotations de l'Etat, charges liées à l'aménagement des rythmes éducatifs et à la remontée de la scolarisation à deux ans...), les communes seraient moins allantes sur les EAJE, d'autant que les coûts de construction des établissements ont presque doublé sur la dernière décennie²⁵. Afin d'éclairer ces causes plus structurelles, la Cnaf va lancer des études sur l'investissement dans la création de crèches, les coûts de fonctionnement des EAJE et les raisons des fermetures des équipements.

Quelle que soit l'interprétation du plus faible nombre de places financées par un plan crèches en 2013, la Cnaf estime que les premières remontées d'informations disponibles pour 2014 excluent la possibilité d'un rattrapage en 2014 du déficit de places créées en 2013 par rapport aux objectifs fixés dans la COG.

B) Deux approches possibles face à ce constat maussade

On peut se satisfaire de cette situation en estimant qu'il s'agit d'un trou d'air et que la tension sur l'offre qui résulterait d'un faible engagement des collectivités locales sur les EAJE pourrait être réglée par le marché des assistantes maternelles.

On peut au contraire souhaiter procéder à une politique qui permettrait d'accélérer l'atteinte des objectifs fixés. La perspective d'un reflux du chômage, le projet de réforme du Complément de libre choix d'activité (CLCA) visant à son partage entre les deux parents (avec une incertitude sur la prise de relais effective par le second parent) ainsi que le souci de développer l'accueil en structure collective d'enfants de publics défavorisés pour lesquels existe un bénéfice important de la socialisation précoce sont de nature à augmenter les besoins en matière d'accueil du jeune enfant et rendent particulièrement opportun le développement de l'offre d'EAJE dans les années qui viennent.

C'est cette seconde option qui est proposée au HCF.

²⁵ D'après la Cnaf, le coût total d'une nouvelle place en EAJE est passé de 18 079€ en 2000-2001 à 34 312€ en 2012-2013 (soit une hausse de +90%).

II) Quel soutien financier pour les créateurs et gestionnaire d'EAJE ?

En 2012, 67% de l'ensemble des places de crèches sont gérées par une collectivité locale, 26% par des associations qui sont pour une grande partie adossées à une commune et 6% sont gérées par des entreprises privées (pour leur compte ou pour une municipalité). En termes de création de places, 44% sont créées par des gestionnaires municipaux, 33% par des associations et 23% des places nouvelles sont créées par des gestionnaires privés.

La création et la gestion des crèches s'appuient donc principalement sur les collectivités territoriales. Comme il n'existe pas d'obligation légale pour ces collectivités de disposer d'un parc déterminé d'EAJE, on est tributaire de leur libre choix. Du coup, si l'on souhaite augmenter le parc ou la capacité des établissements existants, on doit s'interroger sur l'opportunité de renforcer les incitations au développement et à l'optimisation du parc en particulier à destination des communes, dont les moyens budgétaires sont actuellement sous tension.

Comme ces acteurs de terrains (collectivités locales, associations et entreprises de crèches) sont décisifs pour accélérer le développement des EAJE et que chacun présente une structure de financement propre, il est nécessaire d'analyser séparément les aides à l'investissement et au fonctionnement dont ils peuvent bénéficier.

Tableau : Stock et flux de créations de places EAJE en 2012 selon le gestionnaire

	Stock de places en 2012		Flux de créations de places en 2012	
Collectivités locales*	252 206	(67%)	6 849	(44%)
Associations**	98 774	(26%)	5 103	(33%)
Entreprises***	23 556	(6%)	3 502	(23%)
CAF	2 437	(1%)	28	(0%)
Total	376 973	(100%)	15 482	(100%)

Source : Cnaf

Champ: Pour le stock, il s'agit de l'ensemble des places EAJE bénéficiant de la PSU au 31/12/2012. Pour les créations, les chiffres de la Cnaf ont été calculés sur un échantillon.

Note : * Les collectivités locales comprennent les CCAS et les établissements public administratif.

**Les associations comprennent les organismes mutualistes.

***Les entreprises gestionnaires peuvent le faire pour le compte d'une municipalité ou pour leur propre compte.

A) Les coûts en EAJE

1) Les normes de l'accueil en EAJE : multiples et pas toujours faciles à identifier

Les textes applicables aux crèches, sur la sécurité et l'accessibilité des bâtiments, le mobilier et les articles de puériculture, la qualité de l'air intérieur, la restauration collective, etc. sont très nombreux et dispersés. Il est difficile d'en avoir une vision exhaustive et précise²⁶.

Selon la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), les normes applicables aux établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) relèvent de plusieurs sources (annexe 4), principalement :

- Le code de la santé publique (CSP) pour les principes généraux relatifs à la création, l'extension, la transformation et à la fermeture des EAJE, au rôle du service de protection maternelle et infantile (PMI) auprès des EAJE ainsi que la définition des missions et des règles relatives à la création, l'organisation, la formation, le fonctionnement et les personnels des EAJE ;
- Le code de l'action sociale et des familles (CASF) pour l'action sociale et familiale des EAJE ;
- Les règles relatives aux établissements recevant du public (ERP) : sécurité incendie, accessibilité des locaux aux personnes handicapées ;
- D'autres règles relatives à la santé ou à la sécurité : hygiène alimentaire, qualité de l'air intérieur, aire collective de jeux...
- Les dispositions du code du travail (CT) ou les textes relatifs à la fonction publique, applicables selon le cas aux personnels des EAJE ;
- Les critères établis par les services de PMI des conseils généraux et les autres services contrôleurs pour agréer et contrôler les EAJE ;
- Les circulaires de la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) relatives aux conditions d'attribution de dotations financières aux EAJE (PSU, CEJ, fonds spécifiques) : accueil de publics à besoins spécifiques, taux de fréquentation des places, réservation des places, facturation, participation financière des familles, fourniture des couches et des repas...

Par ailleurs, les normes ne se limitent pas à ces textes, notamment parce que les services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI) peuvent être plus exigeants lorsqu'ils délivrent l'agrément d'un EAJE²⁷. Parmi ces règles qui peuvent varier d'une PMI à l'autre, on trouve notamment celle portant sur la superficie minimale par enfant qui influence beaucoup le coût de la place en EAJE à l'investissement et au fonctionnement. Elles peuvent s'appuyer sur des guides pratiques comme celui de « l'espace d'accueil de la petite enfance » élaboré par le ministère, qui date de 1995 ou de l'association Navir²⁸ connue dans le domaine de la petite enfance qui a réédité son guide en 2013. Dans ces guides la surface utile par enfant peut varier de 6 à 8 m².

Par exemple, pour un projet d'EAJE de 180m² « utiles » (espace réservé aux enfants) dont le coût est de 900 000€, si le médecin de PMI demande au minimum 6 m² utiles par place dans

²⁶ Parfois, les normes s'appuient sur des guides, en particulier des guides ministériels élaborés par la DGCS : le guide « accueil de la petite enfance, guide pratique » élaboré par le ministère en 2007 sur les questions d'autorisation, d'organisation et de fonctionnement des EAJE.

²⁷ Agrément qui permet en particulier de fixer le nombre de « berceaux » de la crèche.

²⁸ L'espace des lieux d'accueil de la petite enfance, « LES NORMES EN QUESTION...et comment les concilier avec les besoins pédagogiques d'éveil, de jeu et d'expérimentation des enfants. », réédition 2013.

le cadre de l'agrément qu'il délivre, le coût de la place sera de 30 000€ pour 30 enfants, alors que s'il exige 10 m² le coût de la place sera de 50 000€ pour 18 enfants. Ces normes ont donc une influence forte à la fois sur les coûts des structures et sur leur capacité d'accueil des établissements. Il serait opportun de définir rapidement des normes claires et opposables concernant la surface par enfant sur lesquelles pourrait reposer l'agrément. Cela donnerait une visibilité au gestionnaire sur les coûts d'investissement et de fonctionnement des projets. Et cela pourrait conduire à réviser la capacité d'offre d'accueil de certains EAJE existants.

La DGCS va lancer prochainement une étude sur les normes pour les recenser, mesurer les écarts de pratique et actualiser les documents de référence existants. Cela nous semble fort opportun. On pourrait aussi missionner l'IGAS sur ce thème des normes et de leur application.

Proposition : 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.

Concernant les normes d'encadrement (encadré ci-dessous), les acteurs de terrains (collectivités locales, associations et entreprises de crèches) relèvent des difficultés de recrutement particulièrement marquées dans certaines zones pour les personnels de catégorie 1 et notamment pour les métiers d'auxiliaire de puériculture et de puéricultrice. La pénurie évoquée serait de nature à mettre à mal un développement rapide de l'offre d'accueil. Il est nécessaire de mettre en place rapidement un nouveau plan métier²⁹ de la petite enfance pour renforcer l'offre de formation pour ces métiers et améliorer les passerelles entre les métiers de la petite enfance. Ces passerelles donneraient des perspectives de carrières pour les professionnels et rendraient plus attractifs les métiers de la petite enfance³⁰.

²⁹ Selon la DGCS, des travaux inter-administratifs sont en cours et devrait déboucher fin 2014 sur l'adoption d'un plan d'action.

³⁰ Un membre du Haut conseil souhaiterait que le financement par la branche famille permette d'améliorer la qualification du personnel des crèches.

Règles relatives à la direction et à l'encadrement dans les différents types d'EAJE

Les règles spécifiques sur le personnel et l'encadrement en EAJE sont les mêmes quel que soit le gestionnaire (en dehors des micro-crèches) :

- au moins un adulte présent pour cinq enfants qui ne marchent pas et un adulte pour huit enfants qui marchent
- 40% minimum du personnel au moins doit être de catégorie 1 (puériculteur, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, infirmiers, psychomotricien) et 60% au maximum peut détenir d'autres qualifications (BEP, CAP petite enfance, etc.).
- l'établissement doit disposer d'un médecin référent
- les établissements de plus de 20 places dont la direction est assurée par un éducateur de jeunes enfants doivent avoir dans leur personnel au moins une puéricultrice ou un infirmier
- il doit compter au moins un demi-poste d'éducateur de jeunes enfants pour les structures de 25 places ou plus, et un demi-poste supplémentaire d'éducateur de jeunes enfants par tranche de 25 places supplémentaires.

Les micro-crèches (10 places au maximum) doivent disposer d'une coordinatrice (éventuellement commune à plusieurs micro-crèches) et de trois professionnels disposant d'au moins un CAP avec deux ans d'expérience ou d'assistants maternels avec au moins trois ans d'expérience. Si plus de trois enfants sont présents, la présence de deux salariés est obligatoire.

Pour plus de détail, on peut se référer en annexe 5 au tableau de la DGCS récapitulant les règles relatives à la direction et à l'encadrement dans les différents types d'EAJE.

2) Les coûts à l'investissement

Les coûts à l'investissement ont fortement augmenté entre 2000 et 2013 (+89%), passant de 18 079€ à 34 312€ par place. Il faut cependant noter que ces coûts moyens mêlent des projets de construction *ex nihilo* et des projets de réaménagements de locaux existants beaucoup moins coûteux (environ deux fois moins) ; il faudrait pouvoir les distinguer pour mieux comprendre l'évolution des coûts. En outre, il est difficile de faire la part des choses entre la part des coûts du foncier et celle des coûts de construction, et d'identifier dans l'évolution de ces derniers le poids des nouvelles normes³¹.

3) Les coûts de fonctionnement des structures

En 2012, le coût de fonctionnement d'une place EAJE est en moyenne de 14 250€ par an.

Les coûts de fonctionnement des EAJE gérés par le secteur privé sont plus élevés que la moyenne. Cet écart est difficile à interpréter, notamment du fait des différences dans les imputations comptables et la valorisation des charges (financières, locatives, impôts et taxes)

³¹ Entre le 1^{er} trimestre 2001 et le 1^{er} trimestre 2013, l'indice du coût de la construction mesuré par l'INSEE a augmenté de +46%.

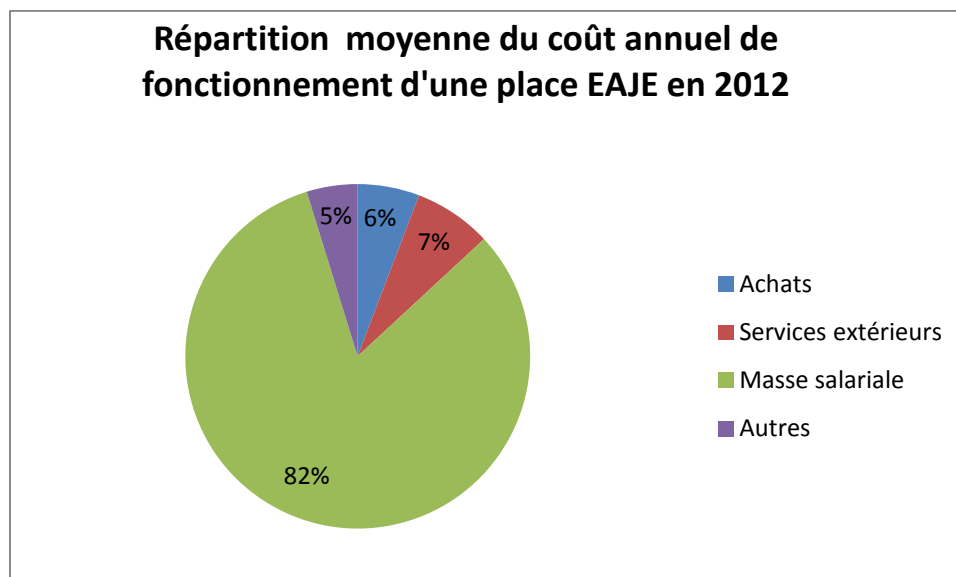
(tableau). Il est possible que les coûts recensés par la Cnaf dans ses analyses ne soient pas toujours des coûts complets³².

La masse salariale est très logiquement le facteur prédominant dans les coûts, quel que soit le statut du gestionnaire. Mais les écarts en valeur absolue appellent une étude poussée pour déterminer les facteurs l'expliquant (dépassement par rapport aux normes³³, absentéisme, qualification du personnel, ancienneté de la structure qui influe sur le GVT³⁴ et le coefficient moyen...).

Tableau : Coût annuel de fonctionnement d'une place en EAJE en 2012 selon le statut du gestionnaire

	Achats	Services extérieurs	Masse salariale	Autres	Total
Association	6,1% 848€	10,8% 1 501€	73,8% 10 255€	9,3% 1 292€	100,0% 13 895 €
Privé	6,7% 1099€	22,1% 3626€	56,5% 9269€	14,7% 2412€	100,0% 16 406 €
Collectivité territoriale	5,7% 807€	4,3% 609€	88,0% 12463€	2,0% 283€	100,0% 14 162 €
Ensemble	5,8% 827€	7,3% 1040€	82,1% 11699€	4,8% 684€	100,0% 14 250 €

Source : Cnaf



On observe une grande variabilité des prix de revient des EAJE, qu'ils soient calculés par heure réalisée ou par heure facturée. Les prix de revient par heure réalisée (tableau ci-dessous) sont plus faibles en jardins d'enfants et en crèches parentales notamment du fait de coûts plus

³² C'était un constat fort de l'étude menée en 2009 par le cabinet Deloitte pour le compte de la Direction de la sécurité sociale (DSS).

³³ facteur présent dans l'étude Deloitte de 2009 précitée.

³⁴ GVT : glissement vieillissement technicité.

faibles d'encadrement des enfants³⁵. Les prix de revient des crèches familiales et parentales ont connu de fortes augmentations du fait notamment des évolutions réglementaires intervenues sur la période³⁶.

Encadré – Définitions : heures réalisées, heures facturées, taux d'occupation et prix de revient associés pour un EAJE

Les **heures facturées** sont les heures payées par les familles. C'est un indicateur utilisé pour la gestion budgétaire d'un EAJE.

Les **heures réalisées** correspondent aux heures d'accueil effectif des enfants. C'est un indicateur utilisé dans une approche économique du fonctionnement de l'EAJE. L'écart avec les heures facturées correspond aux absences des enfants pour maladie, congé ou convenance personnelle des parents...

Le **taux de facturation** rapporte les heures facturées aux parents aux heures effectivement réalisées. Il est toujours au moins égal à 100% du fait de la mensualisation (dans les structures à accueil régulier) et des absences de l'enfant pour maladie par exemple.

La **capacité d'accueil théorique maximale** se calcule comme le produit du nombre de places agréées par la PMI, du nombre de jours d'ouverture de la structure sur l'année et de l'amplitude horaire journalière de la structure. Les EAJE qui bénéficient d'un agrément modulé selon en fonction des plages horaires présentent une capacité d'accueil plus réduite. **L'agrément est modulé** lorsqu'il ne prévoit pas la même capacité (nombre de places) sur toute la période d'ouverture de la structure. Prenons l'exemple d'un EAJE ouvert 12 heures par jour et 200 jours par an avec une capacité d'accueil de 60 places. Avec un agrément modulé au taux de 50% et une amplitude horaire non modulable de 9 heures, la structure ouvre 3 heures de plus que le socle de base non modulable de 9 heures et sa capacité d'accueil n'est que de 30 places sur cette ouverture de 3 heures.

Le **taux d'occupation financier** correspond au ratio entre le nombre d'heures facturées aux parents et le nombre d'heures possibles compte tenu du nombre de places et des règles d'ouverture en nombre d'heures et nombre de jours.

Le **taux d'occupation effectif** est défini comme le ratio entre le nombre d'heures de présence des enfants (heures réalisées) et le nombre d'heures possibles.

Le **prix de revient réel ou par heures réalisées** d'un EAJE correspond aux charges constatées sur l'exercice rapportées au nombre d'heures réalisées sur l'exercice

Le **prix de revient par heures facturées** correspond aux charges constatées sur l'exercice rapportées au nombre d'heures facturées aux familles sur l'exercice. Comme le nombre d'heures facturées est par définition toujours supérieur ou égal au nombre d'heures réalisées, le prix de revient par heures facturées est toujours inférieur au prix de revient par heures réalisées.

³⁵ En crèche parentale, une part de l'encadrement des enfants est exercée à titre gratuit par les parents et en jardins d'enfants, comme les enfants ont plus de 18 mois, le taux d'encadrement légal est de 1 pour 8.

³⁶ Extension de la Convention Collective des Acteurs du lien Social et Familial, réforme du statut des assistants maternels, augmentation des exigences à l'égard des crèches parentales, etc.

Evolution du prix de revient des EAJE par heure réalisée et entre 2006 et 2011

	Prix de revient par heure réalisée en 2011	Variation entre 2009 et 2011	Variation entre 2006 et 2011
crèche collective	9,20 €	0,70%	10,80%
crèche familiale	9,00 €	3,70%	18,60%
crèche parentale	7,48 €	7,30%	21,70%
halte-garderie	9,69 €	1,80%	12,50%
jardin d'enfant	6,98 €	5,40%	15,20%
micro-crèche	8,98 €	0,20%	ND
multi-accueil	8,75 €	4,60%	17,80%
toutes structures	8,93 €	2,80%	14,30%

Source : Cnaf

Champ : EAJE bénéficiaires de la PSU

Ces coûts ont augmenté en moyenne de 14,3% sur la période 2006-2011³⁷. Si une partie des différences de coûts de fonctionnement peut s'expliquer par le type de structure et l'évolution des normes, il existe une forte dispersion des coûts au sein de chaque type d'accueil.

Répartition des EAJE selon leur prix de revient par heure facturée en 2011 (en %)

	inférieur à 5€	de 5 à 6€	de 6 à 7€	de 7 à 8€	8e et plus	Total
Accueil collectif	2%	7%	20%	24%	48%	100%
Accueil familial	0%	6%	18%	30%	46%	100%
Accueil parental	5%	26%	30%	26%	13%	100%
Jardins d'enfants	14%	20%	17%	26%	23%	100%
Micro-crèches	2%	11%	21%	10%	55%	100%
Total	2%	8%	20%	24%	47%	100%
Nombre d'EAJE	204	866	2204	2705	5269	11248

Source : Cnaf- Atlas des EAJE 2011

Champ : EAJE bénéficiaires de la PSU

Certes une partie de l'écart des coûts de revient des EAJE résulte de différences de comptabilisation des charges comme le montrait une étude de 2009 sur les éléments constitutifs des coûts de revient des crèches³⁸. Mais cette étude esquissait déjà des pistes pour améliorer la gestion des EAJE :

- améliorer le taux d'occupation financier
- optimiser le taux d'encadrement généralement supérieur aux normes légales (sachant que les charges de personnels représentaient 80% du total des charges en 2009 et qu'elles pouvaient varier du simple au double suivant le type de gestion et le statut juridique du gestionnaire)

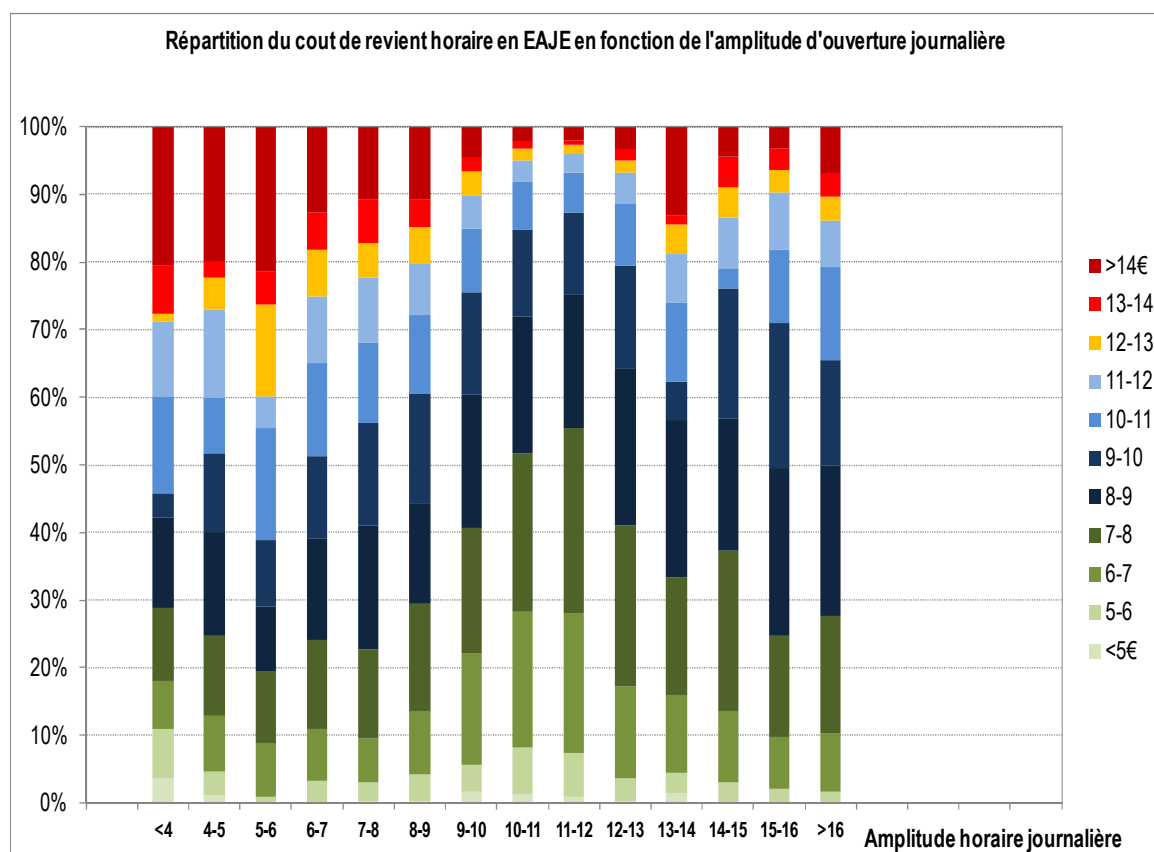
³⁷ Ils sont globalement compensés par l'évolution du prix plafond de la PSU (+16,5%) indexé pour 80% sur l'indice salarial et l'indice des prix pour 20% (voir *infra* pour plus de détails).

³⁸ L'étude Deloitte de 2009 réalisée pour la DSS montrait notamment qu'il existe des pratiques comptables non homogènes (valorisation ou non de certaines charges) qui diffèrent notamment selon le type de gestionnaire : associatif, privé, public.

- optimiser les fonctions supports³⁹ (mutualisation, externalisation)
- valoriser correctement les charges (financières, locatives, impôts et taxes) comme les dotations aux amortissements au niveau de l'EAJE, ce qui permet de mieux faire ressortir les leviers possibles de maîtrise des coûts -et facilite les comparaisons entre les structures.

Il convient de relancer ce type d'études -comme le propose la Cnaf- pour disposer d'un état des lieux actualisé de la situation afin de déterminer les voies d'une modération des coûts de fonctionnement. En particulier, il serait utile d'examiner de façon approfondie les liens entre prix de revient et service rendu aux familles (amplitude horaire proposée, possibilité d'accueil occasionnel, taux d'encadrement et qualification du personnel...).

On voit par exemple dans le graphique ci-dessous que la relation entre amplitude horaire et prix de revient est complexe ; elle n'est en tous cas pas linéaire, ce qui rend plus délicat l'ajustement des plafonds PSU afin de garantir le meilleur service possible aux familles.



Source : Cnaf ; calculs SG HCF

39 Le Rapport n°700 du Sénat 2014 relatif aux collectivités territoriales et à la petite enfance préconise de « Distinguer fonctions administratives et pédagogiques au sein des crèches, et mutualiser les premières au sein des intercommunalités. En effet, autant l'accueil et le suivi des enfants, doivent relever de chaque établissement, autant la gestion administrative et financière pourrait utilement relever d'une personne spécifiquement formée, en mesure de mutualiser et d'harmoniser les modes de gestion des différents établissements d'accueil, aujourd'hui disparates. Ce gestionnaire unique permettrait notamment de globaliser les achats et d'en réduire le coût. »

4) Peut-on améliorer le taux d'occupation des EAJE ?

La Cnaf en calcule deux : le **taux d'occupation financier** (ratio entre le nombre d'heures facturées aux parents et le nombre d'heures possibles compte tenu du nombre de places et des règles d'ouverture en nombre d'heures et nombre de jours) ; le **taux d'occupation effectif** (ratio entre le nombre d'heures de présence des enfants et le nombre d'heures possibles).

En 2011, pour les 0-6 ans, ces taux s'établissent en accueil collectif et en multi-accueil en moyenne à respectivement 71% et 63%⁴⁰. Le taux moyen a augmenté ces dernières années. On constate une forte dispersion entre les départements, et entre les types de structure : le taux financier varie de 56% en crèche familiale (50% pour le taux effectif) à 86% en crèche parentale, avec des taux plus faibles en halte-garderie (66%) qu'en accueil collectif.

Taux d'occupation financier et effectif

	Taux d'occupation financier (1)	Taux d'occupation effectif (2)
<i>données 2011</i>		
Crèche collective	71,3%	62,8%
Halte-garderie	65,5%	60,9%
Jardin d'enfant	63,7%	58,8%
Multi-accueil	71,0%	62,9%
Crèche familiale	55,6%	50,2%
Crèche parentale	86,0%	76,4%
Micro-crèches	70,5%	63,2%
TOTAL	68,8%	61,2%

Source : Cnaf ; champ des 0-6 ans.

(1) Ratio entre le nombre d'heures facturées et le nombre d'heures d'ouverture

(2) Ratio entre le nombre d'heures réalisées et le nombre d'heures d'ouverture

Ces taux semblent bas. D'autant plus si l'on considère qu'il est possible que les enfants soient accueillis en surnombre certains jours de la semaine, à condition que la moyenne hebdomadaire du taux d'occupation n'excède pas cent pour cent de la capacité d'accueil prévue par l'autorisation du président du conseil général⁴¹. En outre, le développement des Contrats Enfance Jeunesse (CEJ – cf. *infra*) devrait conduire à renforcer la hausse du taux d'occupation moyen puisque l'une des conditions du financement des dépenses de fonctionnement dans le cadre d'un CEJ est un taux minimal d'occupation financier de 70%.

Cependant, il faut noter que le système d'information des CAF « ne prend pas en compte les modulations d'agréments et calcule la capacité théorique à partir du nombre de places

⁴⁰ Les taux donnés ici sont des taux moyens qui ne reflètent donc pas la réalité de tous les EAJE.

⁴¹ Article R2324-27 du code de la santé publique.

maximum inscrit sur l'agrément⁴² », ce qui conduit à surestimer le dénominateur (nombre d'heures possibles) et donc à sous-estimer les taux en cas d'agrément modulé⁴³.

Par ailleurs, la faiblesse du taux d'occupation par heures facturées ne correspond pas forcément à une mauvaise gestion. On sait par exemple que le type de public accueilli joue sur le taux d'occupation. Une étude de la Cnaf fait apparaître que plus le niveau de vie moyen des familles accueillies est faible, plus les taux de facturation et d'occupation sont faibles⁴⁴. Au final, ces écarts en matière de pratiques de facturation, de politiques d'amplitude des horaires et de ressources des familles dont les enfants sont accueillis expliqueraient environ 40% des écarts de taux d'occupation entre les EAJE dont le taux est inférieur à 50% et ceux dont le taux est supérieur à 90%.

Il convient d'analyser les autres raisons de la faible occupation financière -et effective-, d'en améliorer la mesure -en prenant en compte les modulations d'agrément- et d'étudier les marges d'amélioration envisageables pour des équipements aux coûts fixes importants. Ce devrait être une priorité.

Il serait également utile de dresser un bilan de la possibilité d'accueil en surnombre.

Proposition : *Il serait pertinent que la Cnaf mène des travaux permettant la bonne compréhension des coûts de création et de fonctionnement des EAJE, et des facteurs expliquant leur dispersion*⁴⁵.

Proposition : *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*⁴⁶.

⁴² Guide méthodologique – Mise en œuvre du contrat « enfance et jeunesse » (CEJ) – version 7, Cnaf (page 146).

⁴³ L'agrément est modulé lorsqu'il ne prévoit pas la même capacité (nombre de places) sur toute la période d'ouverture de la structure (cf l'encadré – Définitions). La modulation des agréments est amenée à se développer avec la diffusion des CEJ.

⁴⁴ « Hétérogénéité des taux de fréquentation, niveaux de service et publics accueillis dans les EAJE », note de la Cnaf-DPFAS, avril 2013. Le niveau de vie des familles est approché ici par le niveau moyen des participations familiales puisque ces dernières sont globalement proportionnelles aux ressources des familles, si on néglige la réfaction du tarif horaire avec la taille de la famille.

⁴⁵ La CNAF va lancer prochainement cette étude et devrait disposer de ses conclusions dans six à neuf mois.

⁴⁶ Un membre du HCF a signalé son opposition de principe à l'accueil en surnombre.

B) Les aides à l'investissement

Huit « plans crèches » financés par la branche Famille se sont succédés depuis 2000 et ont financé 195 667 places dont 132 553 places nouvelles.

Les « plans crèches »

Ce sont des plans de financement permettant de verser à des associations, des communes, intercommunalités ou entreprises des subventions d'investissement en vue de la construction, de l'aménagement ou de la transplantation des crèches. Les subventions peuvent donc concerner des places nouvelles (création) ou existantes (l'aménagement, transplantation) ; elles ne sont cependant accordées que si les places nouvelles représentent au moins 10% des places financées par le dispositif (*).

Les plans crèches sont des subventions d'investissement sur fonds nationaux : le financement est affecté au Fnas et les règles d'utilisation des crédits sont définies par la Cnaf.

Les plans crèches financent des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) mais aussi des relais assistantes maternelles (RAM).

Il existe un délai entre la décision d'une subvention « plan crèche » et l'ouverture au public de la crèche financée, lié au rythme de lancement du projet et à celui de l'avancement des travaux lorsque les locaux ne sont pas loués.

Huit plans crèches mis en œuvre depuis 2000. Afin de donner plus de visibilité aux opérateurs, il a été décidé lors de la préparation de la COG 2009-2012 de remplacer les plans ponctuels et de faibles montants par des plans largement dotés s'étalant sur deux COG.

Fonds	Montant des enveloppes en €	Montant des décisions en €	Taux d'engagement du budget
Fipe	228 673 526	227 637 178	99,5%
Aei	228 673 526	228 354 604	99,9%
Daïpe D	160 000 000	158 237 034	98,9%
Daïpe C	40 000 000	38 841 136	97,1%
Dipe	165 000 000	161 319 935	97,8%
Païppe / Fapaïppe	94 000 000	91 773 834	97,6%
Pcpi	660 000 000	485 491 628	73,6%
Ppicc	660 000 000	47 123 482	7,1%
Total	2 236 347 052	1 438 778 831	64,3%

Source : Cnaf

(*) Cette condition n'existe pas pour le Plan de rénovation des crèches (Pre).

La subvention de la Cnaf a augmenté de 32,2% entre 2001-2002 et 2012-2013, soit un taux annuel d'environ 2,6%. Mais comme le coût de la place a augmenté de 89% sur la même période (environ 6% par an), le taux de financement par la Cnaf a baissé, passant de 37% en 2000-2001 à 25,6% en 2012-2013⁴⁷ (cf. tableau).

Une analyse approfondie du modèle économique de ces projets de création de crèches serait utile pour mieux comprendre comment orienter le financement par la branche.

Tableau – Evolution du coût total d'une place nouvelle en EAJE et du taux de financement de la Cnaf entre 2000 et 2013.

	Subvention plan crèche / place nouvelle	Coût total / place nouvelle	Taux financement
2000-2001	6 653	18 079	36,8%
2001-2002	7 086	19 099	37,1%
2002-2003	7 178	21 917	32,8%
2003-2004	7 300	24 603	29,7%
2004-2005	7 362	25 619	28,7%
2005-2006	7 588	29 463	25,8%
2006-2007	7 653	28 954	26,4%
2007-2008	7 576	26 610	28,5%
2008-2009	7 505	29 068	25,8%
2009-2010	8 684	30 767	28,2%
2010-2011	8 988	29 656	30,3%
2011-2012	8 890	33 052	26,9%
2012-2013	8 796	34 312	25,6%
2000-2013	7 915	27 531	28,7%
Evolution entre 2000-2001 et 2012-2013	32,2%	89,8%	-11,2 points

Source : Cnaf

Dans le cadre du 8^{ème} plan crèches (plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches, PPICC), il est prévu à partir de 2013 un financement socle de 7400€ par place auquel s'ajoutent des bonus visant à réduire les inégalités territoriales⁴⁸, dans la limite de 80% de la dépense éligible financée par la CAF (et de 100% du coût total complet). Tous les projets d'EAJE portés par une collectivité territoriale, une association, une mutuelle ou une entreprise sont éligibles au Ppicc et relèvent d'une enveloppe unique gérée par chaque Caf.

Il existe trois types de bonus « territoriaux » :

- un bonus de 1600€ par place est octroyé lorsque la crèche est implantée sur une commune peu couverte en modes d'accueil individuels ou collectifs ; plus précisément, un territoire est éligible à cette aide lorsque son taux de couverture (définition dans l'encadré 1 page 7) est inférieur à la moyenne départementale. Ce critère présente l'avantage de rendre plus homogène la couverture au sein d'un département ; il présente cependant le risque d'accroître

⁴⁷ Le taux de financement moyen sur la période 2000-2013 est de 28,7%.

⁴⁸ Les « bonus territoriaux » existent depuis 2006.

les inégalités entre départements, puisqu'un territoire a d'autant plus de chance d'être en-dessous du taux de couverture départemental (et donc de bénéficier de l'aide) que ce taux de couverture départemental est élevé.

- un bonus pouvant varier entre 1 000€ et 5 200€ par place est accordé en fonction de la richesse du territoire, de la manière suivante :

- +5 200€ lorsque le potentiel financier de la commune ou de l'intercommunalité est inférieur à 419€ par habitant
- +4 000€ lorsque le potentiel financier est compris entre 420€ et 459,99€
- +3 000€ lorsque le potentiel financier est compris entre 460€ et 497,99€
- +2 000€ lorsque le potentiel financier est compris entre 498€ et 580,99€
- +1 000€ lorsque le potentiel financier est compris entre 581€ et 977,99€
- Aucune majoration lorsque le potentiel financier est supérieur ou égal à 978€.

- enfin, les crèches fonctionnant en intercommunalité peuvent bénéficier d'un bonus 400€ par place, qui est porté à 800€ lorsqu'il y a une prise de compétence intercommunale.

L'aide à l'investissement versée par la CAF varie donc de 7 400€ à 15 000€ par place. Pour un coût de 35 000€ par place, le taux de financement par la Cnaf varie donc entre 21% et 43% selon les bonus territoriaux accordés. On rappelle ici que les coûts varient fortement entre un réaménagement d'un local existant et une construction *ex nihilo* (dans un rapport de 1 à 2) ; comme le montant de l'aide versée par la CAF est forfaitaire, les taux de financement de la branche pour ces deux types de créations sont très différents.

Comme pour tous les financements émanant du fonds national d'action sociale, la décision d'octroyer une subvention dans le cadre du PPICC est discrétionnaire. Le versement d'une subvention d'investissement n'est donc pas automatique. Par ailleurs, les Caf hiérarchisent les projets reçus en fonction du taux de couverture constaté sur les communes ou les regroupements de communes d'implantation⁴⁹. Cette façon de procéder, qui vise à rééquilibrer l'offre d'EAJE sur le territoire, peut cependant s'avérer négative si les Caf ayant des enveloppes financières limitées refusent des projets dans l'attente de projets plus prioritaires, ce qui est de nature à brider la création de places.

850 millions d'euros ont été affectés au PPICC : 660 000 millions d'euros de nouveaux fonds et 190 millions d'euros de reliquat sur les anciens plans crèches. Au final, d'après les prévisions de la Cnaf, le PPICC doit permettre la création de 76 200 places entre 2013 et 2018⁵⁰.

⁴⁹ Lettre circulaire de septembre 2013 n° 2013-149 sur le plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèche (Ppicc) : « Pour que les projets puissent bénéficier d'un financement, les Caf doivent hiérarchiser les projets qui leur sont présentés. Le critère de hiérarchisation est unique et porte exclusivement sur le taux de couverture. En fonction du taux de couverture constaté sur les communes ou les regroupements de communes d'implantation, les projets correspondant à des communes peu équipées en mode d'accueil, bénéficient prioritairement d'un financement. » . L'annexe 1 de la lettre circulaire détaille la méthode de hiérarchisation.

⁵⁰ 59 500 places sur la période 2013-2018 avec les 660 millions et 17 000 places avec le reliquat des plans crèches précédents (Point 4 de la note pour la Commission d'action sociale du 16 juillet 2013).

Prévision d'engagement des places nouvelles dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches (Ppicc)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Reliquat des fonds anciens plans crèches (Pcpi et autres)	10 500	6 666				
Fonds Ppicc	500	1 334	14 500	17 800	18 400	6 500

Source : Cnaf

En outre, afin de maintenir un accueil de qualité dans les crèches existantes et éviter leurs fermetures, la branche aide aussi à la rénovation des EAJE, lorsque les travaux nécessaires n'entrent pas dans le cadre des plans crèches (notamment lorsqu'ils ne conduisent pas à augmenter la capacité d'accueil). Un fonds de rénovation des EAJE a ainsi été créé en 2010 ; un nouveau plan de rénovation (Pre) prend le relais pour la période 2013-2017⁵¹, qui bénéficie d'un fonds national spécifique doté de 14 millions d'euros chaque année ainsi que du produit de l'écêtement de l'année⁵². Le montant d'aide forfaitaire maximum est de 3 700 euros par place rénovée dans la limite de 80 % des dépenses éligibles. Environ 23 millions d'euros ont été accordés à ce titre sur la période 2010-2013 dont 11 millions d'euros en 2013 qui ont permis de financer la rénovation de 5 644 places.

Critères d'attribution des aides à la rénovation

Source : Cnaf

Afin que les projets puissent bénéficier d'un financement de manière équitable sur l'ensemble du territoire, les Caf doivent hiérarchiser ceux qui leur sont présentés par les partenaires en fonction des quatre critères suivants :

- Critère 1 : l'ancienneté de la structure : sont prioritaires les structures de plus de 10 ans⁵³ ;
- Critère 2 : la fermeture prochaine ou non de places (voire de l'établissement) ;
- Critère 3 : la nature des travaux ; dans le cadre de l'harmonisation de la PSU, sont considérés comme prioritaires l'installation de cuisines, des locaux de stockage pour les couches ou la fourniture de repas.
- Critère 4 : la date de début des travaux ; la priorité sera donnée en fonction de l'urgence des travaux.

Le montant d'aide forfaitaire maximum est de 3 700 euros par place rénovée dans la limite de 80 % des dépenses éligibles.

L'aide moyenne octroyée pour la rénovation d'une place existante en 2013, dans le cadre du plan de rénovation précédent le Pre, était de 1 945€ par place, soit un montant bien inférieur à

⁵¹ Cf. Lettre-circulaire de la Cnaf n°2013-148.

⁵² Il peut aussi être complété par les crédits disponibles sur les autres fonds de l'action sociale.

⁵³ 93% des projets financés concernent des structures de plus de dix ans.

la moyenne de l'aide accordée pour la création d'une place dans le cadre d'un « plan crèche » (8 800 euros en 2013). La Cnaf estime que les financements attribués en 2013 ont permis d'éviter la fermeture de 1 599 places. Sur la base de ces hypothèses de financement moyen de création et de rénovation de ces 1 599 places, il apparaît que le coût de la rénovation (3,1 millions d'euros) est bien inférieur à celui de la création du même nombre de places (14,1 millions d'euros).

Le taux de financement par la CAF (sur ses fonds locaux ou ceux du fonds de rénovation de la Cnaf) a un peu baissé entre 2010-2012 et l'année 2013, passant de 53% à 47%, tandis que celui des communes a augmenté de 30% en 2010-2012 à 34% en 2013.

Par ailleurs, il existe un fond d'investissement spécifique pour accompagner les gestionnaires désireux de fournir un meilleur service aux familles fortement encouragés dans le barème de la PSU (cf. *infra* sur la différenciation du plafond de la PSU).

Ce fond d'accompagnement à la Psu, doté d'un montant de 178 millions d'euros, peut être mobilisé pour financer l'installation de cuisines, des locaux de stockage pour les couches ou la fourniture de repas⁵⁴ ou pour l'achat d'un logiciel de gestion ou d'un système automatisé de comptage des présences⁵⁵ (cf. lettre circulaire PSU du 26 mars 2014).

C) La structure de financement des charges de fonctionnement des EAJE

1) Le cadre financier actuel

a) La PSU

Les EAJE (le « stock ») sont financés par la prestation de service unique (PSU), qui intègre les participations des familles et l'apport de la CAF. Elle complète les participations familiales à hauteur de 66 % de leur coût par heures réalisées dans la limite du plafond PSU (voir encadré ci-dessous) Mais comme la plupart des établissements ont un coût supérieur au plafond (ainsi, en multi-accueil, le coût par heure réalisée est en moyenne supérieur de 35% au plafond), le taux réel de financement par la PSU et les participations familiales est inférieur au taux facial de 66 %.

Encadré : La prestation de service unique (PSU)

En partie extrait de la lettre **Circulaire de la Cnaf n° 2014-009** du 26 mars 2014)

Conditions d'attribution :

La PSU est attribuée aux établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE), visés par l'article R.2324-17 du code de la santé publique ayant obtenu l'agrément de la protection maternelle et infantile (PMI), Depuis le 1^{er} janvier 2014, la PSU prend en compte les enfants jusqu'à leurs cinq ans révolus. Les gestionnaires d'EAJE doivent transmettre à leur Caf leur autorisation de fonctionnement, leur projet d'établissement et leur règlement de fonctionnement pour bénéficier de la PSU. La facturation aux familles doit reposer sur le principe d'une tarification à l'heure et respecter le barème national des participations familiales. Ce barème est défini par un taux d'effort appliqué aux ressources des familles et modulé en fonction du nombre d'enfants à charge au sens des prestations familiales. Les EAJE bénéficiant de la PSU doivent être accessibles à toutes les familles, y

⁵⁴ Montant de l'aide : 3 700€/place maximum, dans la limite de 80% maximum des dépenses subventionnables

⁵⁵ dans la limite de 80 % de la dépense engagée

compris les enfants issus de familles en situation de pauvreté ou dont les parents sont dans des parcours d'insertion sociale.

Comme pour tous les financements émanant du fonds national d'action sociale, l'octroi de la PSU relève du seul pouvoir de décision des Caf. Son octroi n'a donc pas de caractère automatique. La possibilité d'attribuer la PSU doit être examinée au regard de l'offre et de la demande d'accueil sur le territoire, de l'ouverture de l'établissement à tous et de sa neutralité. Toute décision de refus d'octroi de la PSU doit être motivée sur la base de données objectivables. Tel peut être le cas lorsque la répartition territoriale des équipements et services en termes de complémentarité avec l'offre existante ne justifie pas la création d'un nouvel équipement ou lorsque l'accès des services à tous ou la qualité de l'offre ne sont pas garantis.

Les Modalités de financement:

La PSU correspond à la prise en charge de 66% du prix de revient horaire d'un établissement d'accueil du jeune enfant dans la limite d'un prix plafond qui est fixé et revu chaque année par la Cnaf, déduction faite des participations familiales. Pour que la PSU soit versée, il faut que le prix de revient par heures réalisées ne dépasse pas le seuil d'exclusion fixé par la Cnaf (cf Annexe 7 de la lettre-circulaire n°2014-09 du 26 mars 2014).

Voir l'Annexe 6 pour un exemple de calcul de la PSU.

Entre 2006 et 2011, le plafond de la PSU a augmenté d'environ 16,5%. La règle d'augmentation du plafond (dite « 80/20 », soit 80% de l'augmentation des salaires et 20% de celle des prix) et le fait que la PSU compense les variations des participations familiales⁵⁶ font que, d'après les calculs des services de la Cnaf, l'évolution de la PSU par heure facturée entre 2006 et 2011 n'a pas été moins dynamique que celle du coût de revient horaire. En moyenne, l'augmentation de la prestation de service unique par heure facturée (+21,3%) est supérieure à celle des prix de revient par heure facturée (+9,8%) et par heure réalisée (+14,3%). Il n'y a que dans le cas des crèches parentales que le prix de revient a progressé plus vite que la PSU horaire.

Evolution entre 2006 et 2011 de la PSU et du prix de revient horaire des EAJE (en %)

	variation 2006-2011 des prix plafond PSU	variation 2006-2011 de la PSU par heure facturée	variation 2006-2011 du prix de revient par heure facturée	variation 2006-2011 du prix de revient par heure réalisée
crèche collective	16,4%	16,5%	7,3%	10,8%
crèche familiale	16,9%	23,7%	15,2%	18,6%
crèche parentale	16,9%	17,8%	17,5%	21,7%
halte-garderie	16,4%	22,4%	7,9%	12,5%
jardin d'enfant	16,4%	29,2%	10,6%	15,2%
multi-accueil	16,4%	22,3%	12,1%	17,8%
toutes structures		21,3%	9,8%	14,3%

Source : Cnaf

Champ : EAJE bénéficiaires de la PSU

⁵⁶ Comme les participations familiales augmentent moins vite que les prix plafonds, la PSU compense le différentiel. C'est pourquoi les financements unitaires de la branche ont progressé plus vite (+21,3% en moyenne) entre 2006 et 2011 que les prix plafond (+16,4% à +16,9%).

b) La prestation du contrat enfance et jeunesse (CEJ)

Le flux des créations de places dans les EAJE qui peuvent être couvertes par un contrat « enfance et jeunesse » (CEJ) a un financement additionnel égal à 55% du « reste-à-charge » du contractant dans la limite d'un plafond spécifique (supérieur à celui de la PSU).

Le Contrat enfance et jeunesse (CEJ)

C'est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une Caf et un partenaire, qu'il s'agisse d'une collectivité territoriale, d'un regroupement de communes, d'une entreprise non éligible au crédit d'impôt famille ou d'une administration de l'Etat à la différence de la PSU qui est attribuée à un EAJE. Son champ est d'ailleurs plus large que la PSU puisqu'il peut y avoir un volet jeunesse.

Son objectif consiste à favoriser le développement de l'offre d'accueil en direction des enfants âgés de moins de six ans (volet enfance) sur les territoires les moins bien pourvus, pour répondre aux besoins de l'ensemble des familles, y compris les plus modestes. Tout nouveau financement est conditionné par une augmentation de l'offre d'accueil. Le contrat donne lieu au versement d'un financement de 55 % du reste à charge dans la limite d'un plafond pour les établissements ou places créés dans le cadre du contrat. Le CEJ donne la priorité à la fonction accueil : les financements liés au développement de l'accueil enfance et jeunesse doivent représenter au minimum 85 % du montant de la prestation totale. Il peut être signé pour une durée de 4 ans renouvelable. Le financement accordé dans ce cadre s'ajoute à la PSU.

Le CEJ est aussi conditionné au respect du taux d'occupation cible fixés à 70% pour les EAJE au terme d'une année de fonctionnement. Si ce taux n'est pas atteint, le financement de la Caf est diminué proportionnellement⁵⁷.

c) Le crédit d'impôt famille (Cif)

Il permet aux entreprises imposées d'après leur bénéfice réel qui réalisent des dépenses en faveur de la création et le fonctionnement des crèches (établissements assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans de leurs salariés), de bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 50% des dépenses. Ce crédit d'impôt est plafonné à 500 000 € pour chaque entreprise, y compris les sociétés de personnes. De plus, les charges liées aux dépenses de crèche sont déductibles de l'assiette de l'impôt (annexe 7).

d) Des EAJE bénéficient de modalités de financement supplémentaire via le fonds de rééquilibrage territorial (FRT) et le fonds « publics et territoires »⁵⁸.

d1) Le fonds de rééquilibrage territorial (FRT)

Dans le cadre de ce fonds, le flux des EAJE ouverts depuis 2013 dans les zones prioritaires (taux de couverture global en modes de garde inférieur à la moyenne nationale, potentiel financier et revenus de la population résidente faibles)⁵⁹ bénéficie d'un bonus qui varie de 300€ à 1400€ par an. Si on obtient le bonus dès qu'on en remplit les critères et que

⁵⁷ Nous ne disposons pas de bilan de l'application de cette condition.

⁵⁸ Lettre-circulaire n°2014-014 du 16 avril 2014.

⁵⁹ 57% des communes sont en zone prioritaire (taux de couverture inférieur à 54%) ; elles regroupent 55% des enfants et leur taux de couverture moyen est de 39%.

l'enveloppe budgétaire n'est pas limitée, la dépense pourrait être de l'ordre de 80M€ en fin de COG si l'objectif de créer 75% des EAJE dans les zones prioritaires est atteint⁶⁰.

Encadré : Fonds de « rééquilibrage territorial »*

Doté de 125 millions d'euros pour la durée de la COG, les crédits de ce fonds s'ajoutent aux financements de droit commun octroyés au titre du fonctionnement. Il permet de bonifier l'aide au fonctionnement des places en EAJE dans les territoires identifiés comme prioritaires

« Le ciblage des territoires (communes ou EPCI) s'effectue à partir des trois critères suivants, dont les deux derniers permettent de prendre en compte les spécificités locales pour classer le degré de priorité du territoire :

A. Le taux de couverture global⁶¹ en accueil des jeunes enfants (tous modes de garde) constitue le critère « de base » permettant de caractériser un territoire prioritaire : lorsque ce taux est inférieur à la moyenne nationale (54% en 2013), le territoire (commune ou Epci) concerné est considéré comme prioritaire.

B. Le potentiel financier⁶² de la commune par habitant inférieur au potentiel moyen national (978€) : il permet la prise en compte de la richesse du territoire concerné et donc sa capacité à développer plus ou moins facilement l'offre d'accueil.

C. Le revenu net moyen déclaré par foyer fiscal inférieur à la moyenne nationale (21 197€) : il permet d'intégrer la typologie des familles résidant sur le territoire et de « rattraper » ainsi des territoires dont le potentiel financier est supérieur à la moyenne nationale mais sur lesquels résident des familles ayant de faibles revenus. Il constitue un indicateur de ciblage plus « englobant » et moins « stigmatisant » que la prise en compte spécifique du taux de chômage ou du taux de bénéficiaires de minima sociaux. »

La mobilisation des trois indicateurs précités permet de classer les territoires selon trois rangs de priorité :

- les ZP1 (zones prioritaires de niveau 1) – les plus prioritaires - qui cumulent les trois critères A, B et C
- les ZP2 (zones prioritaires de niveau 2) qui répondent à deux critères sur trois : (A et B) ou (A et C)
- les ZP3 (zones prioritaires de niveau 3) sont les zones seulement caractérisées par un taux de couverture en accueil inférieur à la moyenne nationale (critère A).

Pour les projets situés en ZP1, le bonus est de 1 400€ par place.

Pour les projets situés en ZP2, le bonus est de 700€ par place.

Pour les projets situés en ZP3, le bonus est de 300€ par place.

Ces bonus ne sont pas cumulables entre eux.

Ce financement forfaitaire fait l'objet d'une convention avec la Caf pour une durée maximale de 4 ans. Et ce financement est conditionné au bon fonctionnement de la structure (taux d'occupation, prix de revient, adaptation de l'offre aux besoins des familles et aux spécificités du territoire, etc.) qui peut, le cas échéant, être suspendu.

Le financement accordé n'est pas être pris en compte comme recette déductible dans le cadre du Cej de façon à ce que le fonds de rééquilibrage ait un réel effet de levier.

**Pour plus de détails, se référer à la lettre-circulaire en ligne LC n° 2013-152 « Rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil du jeune enfant »*

⁶⁰ 75 000 places pour un bonus moyen de 1086€ sur la base de la répartition des communes dans les trois zones prioritaires.

⁶¹ Le taux de couverture calculé à la commune correspond à la somme de l'offre d'accueil (établissements d'accueil collectifs et familiaux hors places en crèches familiales et micro crèches financées par la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), assistantes maternelles, garde à domicile, scolarisation des enfants âgés de moins de trois ans) rapporté au nombre des naissances domiciliées des enfants de moins de trois ans.

⁶² Le potentiel financier est un élément de mesure de la richesse théorique d'une commune. Il est égal au potentiel fiscal auquel est ajoutée la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement provenant de l'Etat, perçue par la commune.

d2) Les critères sont moins précis pour l'attribution des crédits du fonds « publics et territoires ».

Ce fonds remplace les fonds spécifiques de la précédente COG, sur un champ plus large que celui de la petite enfance puisqu'il se rapporte également à la jeunesse ; il peut servir à financer des actions nouvelles ou existantes (encadré ci-dessous).

Encadré : Fonds « publics et territoires »*

Doté de 380 millions d'euros pour les cinq années de la COG, ce fonds a six axes d'intervention :

- 1) renforcer l'accueil des enfants porteurs de handicap dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et les accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) afin de continuer à développer leur accueil effectif dans les structures de droit commun ;
- 2) adapter l'offre d'accueil aux besoins des publics confrontés à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité ;
- 3) soutenir les projets élaborés par des adolescents et favoriser leur autonomie (investissement bénévole, service civique, engagement social, formation, etc.) ;
- 4) accompagner les problématiques territoriales des équipements et services d'accueil pour contribuer à la structuration de l'offre sur les territoires ;
- 5) prendre en compte les difficultés structurelles rencontrées par des établissements ;
- 6) accompagner des démarches innovantes.

**Pour plus de détails, se référer à la lettre-circulaire en ligne de la Cnaf n° 2014 – 014 « Accompagnement des besoins spécifiques par la mise en œuvre du fonds « publics et territoires ».*

2) La politique tarifaire retenue dans la COG

La politique tarifaire retenue dans la dernière COG Cnaf-Etat contient à la fois des actions portant sur le flux des places créées et sur le stock des places existantes. En outre, elle est fortement modulée en fonction des caractéristiques des EAJE.

a) Actions sur le flux et sur le stock

L'accent est mis sur le flux des créations avec la forte revalorisation du plafond du CEJ (+4% en 2015 et +6% en 2016 et 2017) et la création des bonus territoriaux. C'est une option positive même si elle accroît l'écart de financement entre le flux et le stock.

Par ailleurs, la forte revalorisation du plafond PSU si l'EAJE a une bonne qualité de service et l'alignement des autres plafonds sur celui de l'accueil collectif va améliorer à terme le financement des coûts de fonctionnement du « stock », au-delà de l'augmentation annuelle de +2% déjà prévue dans la COG si la part des EAJE « vertueux » augmente effectivement.

b) Modulations en fonction des caractéristiques de l'EAJE

Les financements prévus dans la COG tiennent compte des caractéristiques de l'EAJE créé (publics, localisation et qualité de service) avec

*la mobilisation de fonds *ad hoc* (fonds de rééquilibrage territorial et fonds « populations et territoires ») et

*la différenciation du prix plafond de la PSU (qui porte sur le stock) en fonction de la politique du gestionnaire.

Le plafond augmente de façon sensible sur la période 2013-2017 pour les établissements « vertueux » - qui fournissent couches et repas d'une part, ont un écart entre heures facturées et heures réalisées « modéré » d'autre part (19% des EAJE offrent déjà ce niveau de service en 2012 - tableau).

Il est par contre gelé entre 2013 et 2017 pour ceux qui ne fournissent ni couches ni repas et ont un écart entre heures facturées et heures réalisées « excessif »⁶³ (11% des EAJE en 2012). L'objectif de cette évolution différenciée du plafond de la PSU selon le « service rendu » est de corriger le fait que les EAJE qui ne fournissaient pas les couches ou les repas avaient un prix de revient inférieur aux autres et que ceux qui « surfacturaient » recevaient davantage de participations familiales et de PSU. L'action sur les prix plafonds visant à réduire la « surfacturation » semble reposer sur l'interprétation de l'écart entre heures facturées et réalisées comme un « abus » du gestionnaire qui propose aux familles un contrat surdimensionné par rapport à ses besoins réels d'heures d'accueil.

En 2012, la Cnaf estime que les 11 457 crèches se ventilent de la façon suivante selon le niveau de service :

	Etablissements fournissant les repas et les couches	Etablissements ne fournissant pas les repas et les couches	Total
Taux de facturation inférieur ou égal à 107 %	2 205 (19%)	1 522 (13%)	3 727 (33%)
Taux de facturation supérieur à 107% et inférieur à 117 %	2 752 (24%)	1 988 (17%)	4 740 (41%)
Taux de facturation supérieur à 117 %	1 708 (15%)	1 282 (11%)	2 990 (26%)
Total	6 665 (58%)	4 792 (42%)	11 457 (100%)

Source : Cnaf

Note : le taux de facturation est égal au rapport entre les heures facturées et les heures réalisées.

⁶³ La circulaire du 26 mars 2014 introduit à partir du 1^{er} janvier 2014 une modulation prononcée du prix plafond en fonction du « service rendu » (fourniture des couches et des repas, taux de facturation raisonnable) : le plafond est gelé pour les EAJE qui offrent le service rendu le moins bon. Cela se traduira par une nette régression de leur taux de financement ; le plafond associé au meilleur service sera revalorisé de +21,5% entre 2013 et 2017 (soit 5 points au-dessus de la norme 80/20). Cela se traduira par une progression de leur taux de financement. La COG retient un « crédit » de 559 millions d'euros sur la période 2014-2017, qui correspond au montant cumulé sur les quatre années lié à l'augmentation des prix plafonds PSU par rapport au niveau de 2013. Il serait utile de pouvoir faire apparaître les crédits spécifiquement liés à l'accroissement des plafonds au-delà de l'augmentation traditionnelle selon la règle du « 80/20 ».

Si au terme de la COG l'ensemble des EAJE répond aux meilleurs critères de service rendu ci-dessus évoqués, le plafond de la PSU aura augmenté de plus de 21,6% (+5% par an), taux à comparer à 9,1% (+2,2% par an) lié à l'indexation usuelle 80/20⁶⁴.

Il s'agit d'un effort financier important puisqu'il porte sur le stock des EAJE.

Revalorisation des prix plafonds (en euros par heures réalisées) fixé jusqu'en 2017

		plafonds PSU 2014	Prix plafonds PSU 2015	Prix plafonds PSU 2016	Prix plafonds PSU 2017	% des EAJE concernés en 2012	Variation annuelle
	taux de facturation ≤107%, couches et repas	7,23	7,6	7,98	8,37	19%	+5%
taux de facturation ≤107%, sans couches ou repas	taux de facturation >107% et ≤117%, couches et repas	7,1	7,31	7,53	7,75	37%	+3%
taux de facturation >107% et ≤117%, sans couches ou repas	taux de facturation >117%, couches et repas	6,96	7,03	7,1	7,17	32%	+1%
	taux de facturation >117%, sans couches ou repas	6,89	6,89	6,89	6,89	11%	0%

Source : Cnaf, Lettre circulaire PSU n° 2014-009 et calcul SG HCF pour les deux dernières colonnes

Note : le taux de facturation est égal au rapport entre les heures facturées et les heures réalisées.

Pour accompagner cette différenciation du plafond de la PSU visant à normaliser le service rendu aux familles et les charges et recettes des EAJE, la branche propose aussi des aides à l'investissement, d'un montant maximal de 3700€ par place (dans la limite de 80% des dépenses) pour l'aménagement d'une cuisine, l'achat de matériel de restauration, la construction ou l'aménagement d'un local de stockage des couches. L'achat de dispositifs de pointage (badgeuse par exemple) pour un meilleur suivi des heures réelles peut aussi bénéficier d'une aide de 700€ maximum par place, toujours dans la limite de 80% de la dépense, avec une priorité accordée aux gestionnaires associatifs.

⁶⁴ 80% sur l'indice d'évolution des salaires et 20% sur l'indice des prix.

3) La charge financière pour les nouveaux EAJE (flux) lorsque le gestionnaire est une collectivité locale (qu'elle agisse en gestion directe ou qu'elle « boucle » le budget d'un EAJE d'une association qui s'adosse à elle) ⁶⁵.

a) La structure de financement actuelle

La charge que doit assumer le gestionnaire varie donc considérablement selon

- que l'EAJE est couvert par un contrat enfance ou non
- que l'EAJE est dans une zone prioritaire ou non.

Ainsi pour la création d'une place dans une crèche de profil moyen (prix de revient supérieur de 17% au plafond PSU avec une bonne qualité de service⁶⁶ -soit 7,23€ par heure en 2014-, 1817 heures facturées par an, participations familiales de 19% du coût), le reste à charge pour la collectivité locale en 2014 s'établit (voir tableau ci-dessous) à

- * 44% pour une crèche non couverte par un CEJ et dans une zone non prioritaire
- * 35% pour une crèche non couverte par un CEJ et dans une zone prioritaire 1 (bonus maximal)
- * 22% pour une crèche couverte par un CEJ et dans une zone non prioritaire
- * 13% pour une crèche couverte par un CEJ et dans une zone prioritaire 1

**Cas type de création de place EAJE en accueil collectif* en 2014
selon le bénéfice du CEJ et du bonus en zone prioritaire 1**

CEJ	oui	oui	non	non
Bonus Zone Prioritaire 1 (1 400€)	oui	non	oui	non
Participations familiales / place/an	2 958	2 958	2 958	2 958
PSU / place/an	5 713	5 713	5 713	5 713
forfait CEJ / place*an	3 422	3 422	0	0
Coût gestionnaire	1 950	3 350	5 372	6 772
Bonus ZP1 (1 400€)	1 400	0	1 400	0
Total Prix de Revient / place/an	15 444	15 444	15 444	15 444
% CAF/place	68%	59%	46%	37%
% famille	19%	19%	19%	19%
% gestionnaire	13%	22%	35%	44%
% Total	100%	100%	100%	100%

*L'accueil collectif représente 98% des créations de places nouvelles

Source : Calcul SG HCF à partir des chiffres Cnaf

Comme on le voit dans ce tableau, le CEJ joue un rôle important pour alléger le financement de nouvelles places.

⁶⁵ Pour les autres types de gestionnaires, une partie significative des recettes (« autres produits » et CEJ) reste mal identifiée à ce stade dans le système d'information de la Cnaf.

⁶⁶ Fourniture des repas, des couches et un faible écart entre la présence des enfants et la facturation.

Pour 2011 et 2012, à la demande du HCF, la Cnaf a constitué un échantillon de l'ensemble des places créées, que ces places soit créées dans un nouvel EAJE ou un EAJE existant. Il apparaît qu'environ deux tiers des places créées (hors gestionnaires privés) seraient couvertes par un CEJ (tableau ci-dessous).

Taux de couverture des créations de place (hors gestion privé) par un Contrat Enfance Jeunesse (CEJ)

	2011	2012
création de structure ou augmentation de places <u>sans CEJ</u> (1)	31,2%	34,0%
création de structure ou augmentation de places <u>avec CEJ</u> (2)	68,8%	66,0%
- dont : structure existante, places nouvelles avec CEJ	22%	19%
- dont : création de structure avec CEJ	47%	47%
Total = (1) + (2)	100%	100%

Il faudrait étudier les raisons pour lesquelles des structures sont créées hors CEJ malgré sa forte attractivité financière. Cette étude devrait être prioritaire, pour avoir une vision précise du financement de la branche dans les flux de créations de places en EAJE et les raisons qui excluent une partie des collectivités territoriales et associations éligibles.

Proposition : Etudier les raisons pour lesquelles un tiers des places créées par les collectivités locales le sont hors CEJ.

b) Le reste à charge du gestionnaire pour une création d'EAJE est amené à diminuer de façon significative entre 2014 (où il est à son maximum⁶⁷) et 2017

Il diminuerait, dans les hypothèses de la COG, sous le triple effet :

- d'une forte revalorisation du plafond du CEJ⁶⁸ pour les EAJE couverts par un CEJ
- d'une augmentation sensible des heures facturées par place (optimisation) de 2% par an
- d'une forte revalorisation du prix plafond PSU (+5% par an) pour un EAJE avec une bonne qualité de service.

L'hypothèse retenue dans l'annexe de la COG (tableau ci-dessous) sur l'évolution du prix de revient par place relativement faible (+2% par an) est peut-être un peu optimiste (elle rompt

⁶⁷ Il avait augmenté, pour le cas type de l'annexe précitée de 8,3% entre 2011 et 2014 notamment par suite du gel du plafond CEJ.

⁶⁸ Avec l'augmentation prévue de 17%, le plafond se situerait dès 2016 à 9,03€ soit 6,7% au dessus du prix de revient par heure facturée (8.82€) dans le cas type étudié dans la COG (cf tableau cas type 2011-2017).

avec la tendance des dernières années⁶⁹). L'hypothèse d'évolution des participations familiales (+0,5% par an) semble un peu basse même dans la situation économique actuelle. Il est vrai que l'effort demandé aux gestionnaires pour accueillir en EAJE des ménages modestes (règle dite des 10%) pourrait dégrader la recette en provenance des familles (perte compensée par la branche par la consolidation au taux de 66% de la PSU). L'hypothèse d'optimisation de la fréquentation par place est cohérente avec le bouclage global de l'objectif (qui retient que plus de 30% des 100 000 solutions nouvelles proviendront de l'optimisation, soit un peu moins de 10% du stock des places existantes, ce qui correspond bien à une augmentation de 2% des heures facturées par place). C'est peut-être une hypothèse optimiste au vu des chiffres les plus récents de 2012 et 2013 qui montrent que l'augmentation de la fréquentation par place a été plus faible qu'attendue (environ 50% de l'objectif).

Sous ces hypothèses, la diminution du reste à charge du gestionnaire (baisse potentielle de 8 points, de 22% à 14% entre 2014 et 2017) est contrebalancée par une augmentation plus ou moins consistante de l'apport des CAF.

Evolution du financement de places EAJE couvertes par un CEJ entre 2011 et 2017

Cas type à partir des données Cnaf

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prix de revient par heure réalisée	8,9	9,2	9,3	9,5	9,7	9,9	10,1
Prix de revient par heure facturée	7,93	8,19	8,34	8,50	8,66	8,82	8,98
prix plafond psu (EAJE "vertueux")	6,47	6,74	6,89	7,23	7,60	7,98	8,37
prix plafond CEJ (revalorisé)	7,83	8,20	8,20	8,20	8,52	9,03	9,58
nb heures fac. par place et an	1 712	1 747	1 782	1 817	1 854	1 891	1 929
Participations familiales par heure	1,58	1,61	1,62	1,63	1,64	1,64	1,65
barème psu (66% du prix de revient plafonné)	4,27	4,45	4,55	4,77	5,02	5,27	5,52
PSU / heure facturée	2,69	2,84	2,93	3,14	3,38	3,62	3,87
Participations familiales / place*an	2 713	2 815	2 886	2 958	3 033	3 109	3 187
PSU / place*an	4 599	4 955	5 216	5 713	6 265	6 849	7 467
forfait CEJ / place*an	3 352	3 600	3 575	3 422	3 576	3 918	4 299
Coût gestionnaire	2 916	2 940	3 189	3 350	3 171	2 792	2 364
Total Prix de Revient / place*an	13 580	14 310	14 866	15 444	16 044	16 668	17 316
coût Caf / place*an	7 951	8 555	8 791	9 136	9 841	10 768	11 766
% CAF/place	59%	60%	59%	59%	61%	65%	68%
% famille	20%	20%	19%	19%	19%	19%	18%
% gestionnaire	21%	21%	21%	22%	20%	17%	14%

*L'accueil collectif représente 98% des créations de places nouvelles

Source : Calcul SG HCF à partir des chiffres Cnaf

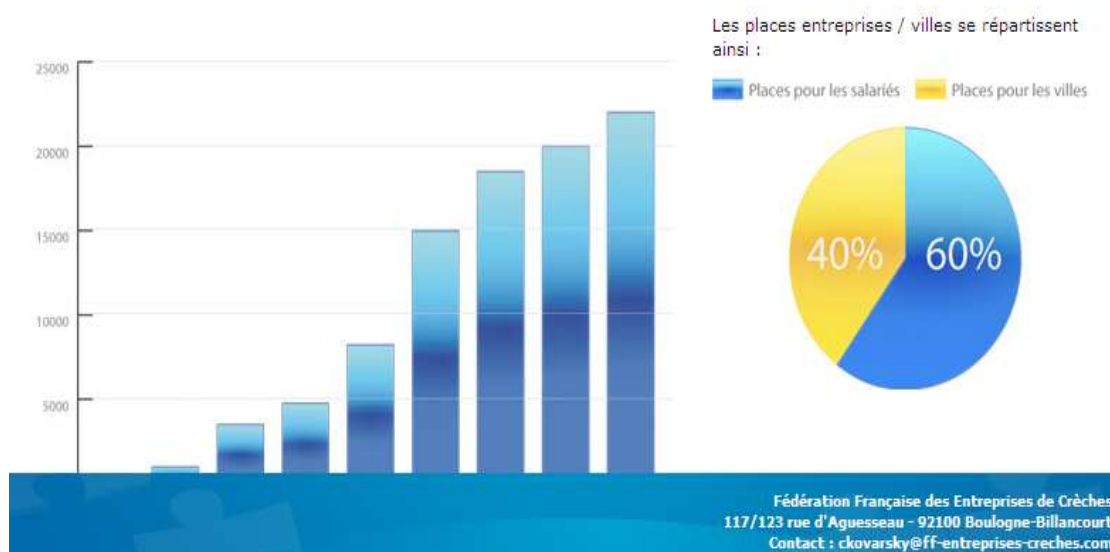
Pour le stock des EAJE non couverts par un CEJ mais fournissant une bonne qualité de service qui leur permet de bénéficier de la revalorisation de la PSU, le taux d'apport de la branche augmenterait de façon plus modérée (environ de 6 points, en passant de 38% à 44% entre 2014 et 2017).

⁶⁹ Le prix de revient par place a augmenté de 22,5% entre 2006 et 2011 et de 6,8% entre 2009 et 2011 soit plus de 2% par an.

4) La charge financière pour les nouveaux EAJE (flux) lorsque le gestionnaire est une entreprise de crèche

Selon la Fédération française des entreprises de crèche (FFEC), ces structures gèrent plus de 22 000 places : 60% pour les salariés d'entreprises (qu'il s'agisse de « crèches » d'entreprises, interentreprises ou de crèches dans lesquelles des entreprises réservent des places pour leurs salariés) et 40% de crèches de quartier (il s'agit généralement de structures multi-accueil, mais aussi de crèches collectives ou, plus rarement, de haltes-garderies).

Début 2013, les membres de la FFEC gèrent plus de 22 000 places et emploient 8300 salariés.



Une entreprise⁷⁰ qui souhaite créer une crèche ou réserver des places pour ses salariés (ce qui est le cas majoritaire) peut bénéficier du CIF (crédit d'impôt famille), équivalent à 50% de la dépense engagées dans la limite d'un plafond⁷¹. Par ailleurs, le financement de la place (après PSU et participations familiales) rentre dans les charges déductibles du résultat fiscal de l'entreprise. Le reste à charge final de l'entreprise dépendra du taux de l'Impôt sur les sociétés⁷².

Si le réservataire et financeur n'est pas éligible au CIF (administrations ou délégation de service publique), le financement s'apparente à celui d'une collectivité territoriale ou une association. Si toutes les conditions sont remplies, un Contrat enfance jeunesse (CEJ) peut être négocié avec la CAF pour une durée de quatre ans. En moyenne en 2010, pour les réservataires, le reste à charge était de 22%, soit 3 400€ par an⁷³.

⁷⁰ Les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu imposées d'après le bénéfice réel, qui exposent des dépenses permettant aux salariés ayant des enfants à charge de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale, peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt.

⁷¹ dans la limite de 500 000 € par an par entreprise

⁷² La déduction des charges dépend du calcul de son résultat imposable (taux réduit en dessous d'un seuil). La déductibilité des charges sera donc variable selon les entreprises et leur taux d'imposition.

⁷³ Voir Guide crèches et entreprises, 2010

http://www.caf.fr/sites/default/files/caf/741/guide_creches_entrep.pdf

III) Comment accélérer le développement des solutions d'accueil ?

A) La mise en place des schémas territoriaux est positive mais ne doit pas retarder l'affichage des zones prioritaires

Le récent rapport du Sénat 2014 relatif aux collectivités territoriales et à la petite enfance recommandait fortement d'associer les élus locaux le plus en amont possible à la mise en œuvre de la politique en matière d'accueil de la petite enfance : « *Si la définition relève bien du niveau étatique, sa mise en œuvre gagnerait beaucoup en efficacité en prenant en compte les connaissances du terrain que possèdent les élus qui ressentent avec regret et une certaine amertume que leur rôle soit souvent réduit à l'exécution, voire au financement, de décisions qui ne leur semblent pas toujours adaptées* ».

L'option de mobiliser les élus municipaux autour de l'élaboration des schémas territoriaux est positive, notamment parce qu'elle permet une analyse territoriale fine –et concertée– des besoins prioritaires en matière d'accueil du jeune enfant et qu'elle donne de la visibilité sur les besoins et les priorités à l'ensemble des opérateurs (cf. *infra*). Elle permet aussi de mobiliser une partie des dotations financière sur les fonds de rééquilibrage territorial. On ne commencera cependant à en évaluer l'incidence qu'au second semestre 2015.

A ce jour, 18 départements sont engagés dans le processus de préfiguration. Six départements ont déjà signé un schéma départemental des services aux familles (Loire-Atlantique et Pyrénées-Atlantiques, La Réunion, Pas-de-Calais, Jura et Lot) et tous les autres l'auront fait avant la fin de l'année d'après la Cnaf.

Une généralisation rapide de ces schémas serait fortement souhaitable⁷⁴.

Par ailleurs, il faut adopter et diffuser le plus rapidement possible la cartographie par défaut des zones prioritaires sans attendre la mise en place des schémas territoriaux. En effet, la Fédération française des entreprises de crèches (FFEC) et l'Association des maires de France (AMF) ont indiqué ne pas avoir accès à l'information sur cette cartographie. Comme le niveau de financement à l'investissement et au fonctionnement est largement dépendant de la définition des zones prioritaires, il est nécessaire de diffuser et rendre accessibles les schémas et territoires prioritaires à tous les acteurs de terrain porteurs de projets de créations de places en EAJE (collectivités locales, associations et entreprises de crèches).

Ce manque de visibilité est un frein à la création des structures en général et au rééquilibrage territorial en particulier.

⁷⁴ Le vote sur la généralisation a été majoritaire au CA de la CNAF.

Trois membres du haut conseil (CGT, CGT-FO et MEDEF) ont exprimé leur réserve car ils considèrent qu'il est prématuré de généraliser, sans disposer d'éléments de bilan des premiers schémas signés.

Par ailleurs, certains membres signalent un problème de gouvernance des schémas : la non-participation des organisations syndicales.

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

- 1) 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 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.
- 2) 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 prétendre⁷⁵.

B) L'amélioration des dispositifs de financement des EAJE pour accélérer les créations de places

1) Quelles modalités pour primer l'investissement ?

a) Augmenter la subvention à l'investissement

Primer l'investissement peut constituer un signal fort. Son impact est direct et ne porte que sur les nouveaux projets (les « flux »), ce qui en limite le coût total.

850 millions d'euros ont été inscrits au Fnas au titre du PPICC pour la période 2013-2018 pour financer 76 200 nouvelles places *stricto sensu* dont 69 700 sur la COG ainsi que des relais assistantes maternelles (RAM) et des opérations de rénovation ou aménagement qui augmentent la capacité de l'établissement.

Selon la Cnaf, la subvention moyenne était de 8 800€ pour chaque nouvelle place créée en 2013⁷⁶. Afin de primer l'investissement, on pourrait viser un relèvement de la subvention pour la porter en moyenne à 11 000€ par place (soit +25%). Les montants budgétisés par place dans la COG 2013-2017 apparaissent plus élevés que ce qu'on a observé en 2013 ; il serait opportun que la Cnaf étudie avant la fin de l'année 2014, si l'augmentation des subventions peut se réaliser à enveloppe constante du PPICC⁷⁷ ou s'il convient de l'augmenter.

Reste à déterminer la date à laquelle interviendrait la mesure (engagements des crédits en 2015 si l'on souhaite une reprise rapide, en 2016 si on veut cantonner l'effet d'aubaine).

⁷⁵ A noter que la diffusion de ces données sera obligatoire pour la CNAF dès le deuxième trimestre 2015, en application de la directive sur l'Open data.

⁷⁶ Pour l'année 2013, 52,7 millions d'euros ont été engagés pour créer 5 994 places, soit en moyenne 8 800€ par place.

⁷⁷ Déjà 73 millions d'euros de crédits ont été sous consommés en 2013 dans le cadre du plan crèche PPICC.

Il serait aussi utile d'étudier par quel dispositif on pourrait aider les gestionnaires, notamment associatifs, pour la constitution de leur fonds de roulement. Une modification du calendrier des avances versées par la CNAF ne suffirait probablement pas à régler cette question.

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

Le plan de rénovation (Pre) pourrait aussi être renforcé, le coût et l'aide à la rénovation d'une place étant, comme on l'a vu plus haut, bien inférieur à ceux associés à une création.

Proposition : 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).

b) Favoriser l'accès au crédit

L'AMF, l'Uniopss et la Cnaf (entre autres) ont souligné des difficultés d'accès au crédit bancaire pour les projets d'EAJE. Deux pistes peuvent permettre de lever cette contrainte :

- Dans l'hypothèse de la création d'un fond de soutien à l'investissement des collectivités locales évoquée ces dernières semaines, il conviendrait que les crèches fassent l'objet d'une attention particulière.
- Par ailleurs, le dispositif de financement des collectivités locales sur fonds d'épargne, par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations (CDC), pourrait être ouvert au financement des investissements (création, rénovation) d'EAJE. Par ce dispositif, la CDC met à disposition des collectivités une enveloppe de 20 Mds€ de prêt à taux bonifiés (taux du livret + 130 points de base), pour des emprunts à long terme (20 à 40 ans). Le financement d'EAJE pourrait être inclus dans les thématiques de projets finançables, pour une enveloppe de 250 à 300 M€ par an (les prêts bonifiés ne pouvant couvrir plus de 50% du besoin de financement).

Propositions : 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.***

2) Diminuer le reste à charge (fonctionnement) pour les communes ?

Si on veut diminuer le reste à charge des communes, on peut jouer sur les participations familiales ou le financement du fonctionnement du flux des places créées. On peut aussi réfléchir à une meilleure lisibilité et commodité du dispositif de financement des EAJE

a) Les participations familiales

Compte tenu du crédit d'impôt récupéré l'année suivante, le reste à charge des familles s'élève autour de 12% du coût de l'accueil en crèche. L'option sous-jacente à la COG est de ne pas augmenter les participations familiales. En témoignent le mécanisme de sanction pour

les EAJE dont le nombre d'heures facturées est supérieur au nombre d'heures réalisées de façon jugée abusive, le refus que les familles paient d'autres charges que celles prévues au barème (couches, repas...) et l'option – non explicite – de ne faire évoluer le revenu à partir duquel la participation de la famille est plafonnée qu'au rythme des prix. Tout ceci se discute et on pourrait augmenter le financement consolidé familles/CAF de quelques points sans que cela ne pèse sur la branche.

L'augmentation des participations familiales (définies par le barème national rattaché au versement de la PSU) peut passer par l'augmentation du taux pilote du barème⁷⁸ ou par un relèvement du plafond au-dessus duquel s'arrête la proportionnalité du coût horaire avec les ressources des parents.

On pourrait augmenter le taux pilote (actuellement de 0,06% pour un enfant) de +0,003 point, soit une augmentation du coût de +5% pour l'ensemble des familles, pour un rendement d'environ 50 millions d'euros. Les membres du Haut conseil ont écarté cette option.

La seconde option pèserait sur les familles les plus « aisées ». Elle pourrait se justifier par le fait que le mode d'indexation de ce plafond a conduit à son décrochage par rapport à l'évolution des salaires mais aussi par rapport aux prix, ce qui l'a rendu de moins en moins sélectif avec le temps⁷⁹. Si le plafond mensuel de 1983, qui était de 2 743,90€⁸⁰, avait été revalorisé comme les prix (Indice des Prix à la Consommation hors tabac de l'INSEE), il serait aujourd'hui de 5 725€ par mois. S'il avait été indexé sur le Salaire Moyen par Tête (SMPT), il serait de 6 601€ par mois⁸¹. Avec un plafond à 5 725€ de ressources mensuelles, l'économie serait de l'ordre de 50M€ ; avec un plafond à 6 601€, l'économie serait de l'ordre de 70M€ (ces chiffrages sont à consolider par la Cnaf car ils sont surestimés si un nombre élevé de gestionnaires a déjà procédé au déplafonnement). L'avis des membres du Haut conseil est très partagé sur cette option.

Comme, dans le cadre de la PSU, l'aide versée par la CAF est une différentielle qui complète les participations familiales pour atteindre une prise en charge de 66% du prix plafond, il faudrait augmenter ce taux de prise en charge de la PSU pour que l'augmentation des participations familiales soit répercutée comme un surcroît de financement à destination des gestionnaires des EAJE.

L'éventuelle recette supplémentaire liée au déplafonnement varierait au maximum de 50M€ à 70M€. Elle pourrait être affectée :

- à la diminution de la charge du gestionnaire par une légère augmentation du taux de la PSU. Cette réforme serait sans incidence sur les comptes de la branche puisque c'est l'augmentation

⁷⁸ Actuellement de 0,06% pour les familles avec un seul enfant à charge et un accueil en structure collective. Ce taux s'applique aux ressources mensuelles de la famille pour calculer le tarif horaire de l'accueil en EAJE. Les participations familiales sont donc croissantes avec le revenu de la famille et avec le nombre d'heures d'accueil de l'enfant. Elles baissent avec la taille de la famille.

⁷⁹ Sur ce point, voir la note du HCF sur le reprofilage des aides à l'accueil du jeune enfant (pages 38 et suivantes). Dans la COG, le plafond est maintenant actualisé chaque année.

⁸⁰ Soit 18 000 francs, cf. circulaire du 23 août 1983 C-43.

⁸¹ Des municipalités – dont Paris qui a fixé le plafond à 7 145€ par mois – ont d'ailleurs déjà relevé le plafond du barème.

des participations qui financerait la hausse du taux de 66%. Dans ce cas, c'est le stock des EAJE qui serait concerné.

- au financement d'un effort sur le seul flux des créations⁸².

b) L'augmentation du taux de financement des EAJE par la branche famille⁸³.

Pour situer les ordres de grandeur, rappelons qu'une augmentation de 10% des masses financières versées par la branche (PSU et CEJ) en direction du flux de créations de places en EAJE représenterait une charge de l'ordre de 915€ par place⁸⁴, soit un surcoût l'année terminale de la COG de l'ordre de 64 millions d'euros si on atteint l'objectif de 70 000 places éligibles au nouveau taux.

Quels sont les termes du problème ?

Le taux de financement pour le flux des places créées est très satisfaisant lorsque l'établissement est couvert par le CEJ, *a fortiori* s'il bénéficie d'un bonus territorial et d'autres produits. On pourrait même juger qu'il est excessif si le prix de revient par heure de l'établissement est inférieur ou voisin du plafond de la PSU⁸⁵.

On peut le juger insuffisant dans les autres cas.

L'hypothèse sur laquelle on pourrait travailler consisterait à mettre en place un dispositif unique de financement en lieu et place de la PSU et de la PSEJ⁸⁶, prestation unique couvrant toutes les places nouvelles à un taux à définir⁸⁷.

Pour progresser dans cette approche il faut au préalable fiabiliser les informations disponibles sur le taux de couverture par les CEJ (estimé autour de deux-tiers pour les structures gérées par une collectivité locale) et les raisons pour lesquelles environ un tiers des places en EAJE seraient créées hors CEJ.

Comme le taux de financement actuel (hors bonus) est déjà conséquent, les crédits à mobiliser ne seraient pas massifs. Si le nouveau système ne stimule pas le flux de créations, ces crédits sont une aubaine pour les promoteurs (il s'agit de places qui se seraient créées même aux conditions antérieures). Si les créations s'accroissent, on a un vrai progrès.

⁸² Ce sont des hypothèses de redéploiement au sein de l'enveloppe de l'accueil en EAJE. On pourrait aussi affecter la recette au reprofilage des aides proposé dans le rapport du HCF sur le sujet ou financer une économie pour la branche.

⁸³ L'UPA est opposée à toute réforme de fond sur la prise en charge des coûts de fonctionnement.

⁸⁴ On a vu plus haut que le financement PSU et CEJ est d'environ 9135€ par place.

⁸⁵ On ne peut exclure que le reste à charge du gestionnaire soit nul, ce qui explique la clause de réduction de la prestation de service dans ce cas.

⁸⁶ Deux membres du conseil sont réservés sur l'hypothèse d'attribuer cette aide en dehors du cadre formel du CEJ qui comporte des conditions spécifiques.

⁸⁷ Dans ce cas, il faudrait examiner comment organiser les flux de financements : est-ce le gestionnaire qui reçoit l'intégralité de l'aide de la CAF ou conserve-t-on le versement de la partie PSU au gestionnaire de l'EAJE et celui de la partie PSEJ à la collectivité locale (ou tout autre « réservataire » non éligible au CIF) lorsque ces acteurs sont différents.

Pour une cible ainsi définie, restera à déterminer les éléments du barème de la prestation de service à améliorer pour y arriver. On peut soit augmenter le taux de prise en charge actuellement de 66% (mais on pourrait arriver à des taux « réels » voisins de 100% pour les équipements les moins coûteux et fortement bonifiés), soit augmenter le plafond. Il faudrait pour arbitrer entre ces deux approches mieux connaître le fonctionnement et la gestion des EAJE, en particulier le lien entre le coût et la qualité du service rendu (notamment en matière d'amplitude horaire).

Si on ne veut pas mobiliser les crédits de la branche, on pourrait, comme indiqué ci-dessus, financer la mesure par l'augmentation des participations familiales.

Par ailleurs le conseil a regretté le retard dans le versement au gestionnaire de crèche de la PSU. Les CAF sont en train de rattraper le retard caractérisé qui a été pris ; la situation devrait donc rapidement être redressée.

Proposition :

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 à la PSU et à la PSEJ actuelle, soit 55 % du reste à charge dans la limite du plafond CEJ après PSU⁸⁸. Cet effort semble pouvoir être financé avec les disponibilités de crédits actuelles.

3) L'augmentation et l'unification des prestations de services pourraient s'accompagner d'une évolution vers des critères plus opposables pour la prestation de service

L'option de légalisation permettrait de se prémunir contre l'idée de rendre le budget des prestations de services limitatif, ce qui est advenu en 2006 sur le CEJ. Elle donnerait une sécurité juridique aux promoteurs (et supprimerait les à-coups fâcheux à l'approche de l'expiration de la COG). Elle pousserait la Cnaf à simplifier une réglementation un peu foisonnante sur la différenciation de son financement. Elle permettrait une politique plus active de communication auprès des élus locaux.

Une telle perspective requiert d'en analyser l'ensemble des incidences. Elle n'est donc évoquée ici que comme une piste de réflexion.

Si elle se révélait non pertinente, il faudrait alors *a minima* proposer :

- que les conditions financières (fonctionnement et investissement) soient prolongées jusqu'à la COG suivante ;
- que, dans la phase actuelle, les enveloppes prévues soient non limitatives notamment pour les bonus territoriaux ;
- qu'on aille chaque fois que cela est possible vers des critères opposables.

⁸⁸ Certains membres du HCF préféreraient qu'on conserve le cadre actuel et qu'on relève le taux de prise en charge du CEJ au niveau qui était le sien en 2005 (65%).

Le mode de gestion actuel de la CAF repose sur l'affirmation constante qu'aucune prestation de service n'est un droit.

Le dispositif s'est considérablement sophistiqué puisqu'on tient compte de nombreux éléments portant sur l'établissement, sa gestion et les caractéristiques des ménages dont il assure l'accueil d'une part et qu'on empile des strates complexes de financement d'autre part.

La Cnaf estime que cette gestion « fine » n'a pas de conséquences négatives, ni sur l'appréciation du système par les maires ni sur la capacité des CAF à l'assurer⁸⁹. Il faudrait vérifier avec les élus locaux le degré de compréhension du système actuel : sont-ils au courant par exemple du taux très conséquent du financement possible du flux ?

Proposition : Pour prendre le relais du dispositif provisoire décrit précédemment, 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

Proposition : 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, 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.

4) Etudier l'incidence de la différenciation de la dynamique des prix plafonds de la PSU selon l'écart entre heures facturées et réalisées

On constate une hausse de l'écart entre heures facturées aux familles et heures réalisées entre 2006 et 2011. Le taux de facturation pour le multi-accueil est passé de 107,4% en 2006, à 112,8% en 2011.

La Cnaf semble avoir jugé que cette évolution était largement due à un surdimensionnement des contrats que les gestionnaires proposent aux familles, dans le cadre de l'accueil régulier. Elle note aussi que l'évolution du taux de facturation peut provenir en partie d'une meilleure mesure des heures réalisées liée à l'installation de badgeuses et à l'informatisation des structures⁹⁰ et que certaines explications relèvent des comportements des familles et pas du gestionnaire. Elle conclut cependant que l'écart entre heures facturées et réalisées correspond à un décalage entre les contrats proposés par les gestionnaires et les « besoins » des familles (cf. extrait dans l'encadré ci-dessous).

⁸⁹ Une caisse moyenne gère un stock d'une centaine d'EAJE.

⁹⁰ Ce qui est d'ailleurs une source d'inégalités entre les structures dans le système actuel où la mesure des heures sert à déterminer les paramètres de versement de la PSU.

Extrait de la note de la Cnaf du 25 janvier 2013 sur le « Bilan quantitatif de la PSU entre 2006 et 2011 »

« Trouver un équilibre entre une réponse adéquate aux besoins des familles et la prévisibilité des recettes pour les gestionnaires

Il est légitime que les heures facturées soient en moyenne supérieures aux heures réalisées, c'est la conséquence de la mensualisation des contrats d'accueil réguliers. Ceci assure aux gestionnaires des flux réguliers et prévisibles de trésorerie. Pour autant, l'écart grandissant entre heures facturées et heures réalisées témoigne aussi de l'écart entre la notion de facture et celle de service rendu aux familles. Il y a un point d'équilibre à trouver entre ces deux impératifs.

Nous pouvons nous demander si, avec la stabilisation du taux de facturation à un haut niveau, les contrats correspondent vraiment aux besoins des familles. A ce propos, plusieurs explications des comportements des familles et des gestionnaires ont été repérées lors des contrôles d'arrêté des comptes réalisés par la Cnaf sur les comptes des Caf⁹¹ :

- certaines familles réservent volontairement des contrats surdimensionnés par rapport à leurs besoins car elles ne peuvent prévoir à l'avance leurs horaires de travail (secteur hospitalier, grande distribution...);
- d'autres familles ont du mal à se conformer à la notion de contrat de réservation et ne respectent pas les horaires prévus ; il s'agit souvent, d'après les Caf, de familles précarisées ou résidant dans des quartiers sensibles ;
- une épidémie localisée dans la crèche a pu provoquer des absences systématiques non prévues initialement au contrat ;
- les gestionnaires ont proposé aux familles des contrats surdimensionnés par rapport aux besoins des familles ; celles-ci ont accepté le contrat, préférant bénéficier d'une place d'accueil quitte à payer plus d'heures que ce dont elles ont besoin ;
- certains parents viennent, pour convenance personnelle, chercher leur enfant bien avant l'heure prévue au contrat ; l'analyse statistique montre d'ailleurs que le taux de facturation est d'autant plus élevé que l'équipement correspond à un niveau de vie élevé des familles.

Au-delà de ces explications de circonstances, il n'en reste pas moins que les heures facturées sont éloignées des besoins des familles, représentés par les heures réalisées. Les heures réalisées étant désormais mieux mesurées, il convient d'être particulièrement vigilant à l'égard de toute augmentation du taux de facturation. Ajoutons en outre qu'un taux de facturation élevé procure aux gestionnaires à la fois plus de recettes du côté des familles, mais aussi du côté des PS Caf.

Cette analyse de l'écart entre heures facturées et réalisées nous permet, *in fine*, de revenir sur le calcul de la Psu. Ce qui peut paraître une incohérence dans la formule de calcul de la Psu – d'un côté, les prix de revient sont calculés par heure réalisée mais, d'un autre côté, ce sont les heures facturées qui sont prises en compte dans le calcul – traduit au contraire la double incitation souhaitée : d'une part inciter les gestionnaires à améliorer le service rendu aux familles, en rapportant les coûts aux heures réalisées plutôt qu'aux heures facturées, d'autre part inciter les gestionnaires à rentabiliser leurs équipements, en tenant compte des heures facturées pour calculer le droit. »

Pour corriger une situation qu'elle jugeait socialement contestable, la Cnaf a introduit au 1^{er} janvier 2014 une différenciation dans la revalorisation des prix plafonds sur la période de la COG, avec des seuils à 107% et 117% (cf. *supra*). Les gestionnaires que nous avons rencontrés se montrent particulièrement sensibles à ce dispositif incitatif, dont les cibles semblent plutôt ambitieuses.

⁹¹ Depuis 2010, la Cnaf signale systématiquement aux Caf lors de l'arrêté des comptes les structures dont le taux de facturation dépasse 120%.

Il faudrait vérifier la pertinence de l'indicateur utilisé (le taux de facturation).

1) Dans un souci d'équité entre les gestionnaires, il faudrait s'assurer que la mesure des heures réalisées est bien la même dans tous les EAJE, puisqu'elle conditionne le montant du financement de la CAF. Dans cette perspective, les aides de la branche visant à financer les badgeuses et l'informatisation des établissements vont dans le bon sens.

2) D'autre part, il faudrait vérifier que la modulation des aides de la CAF en fonction du taux de facturation atteint bien sa cible et ne conduit pas à des effets pervers.

Il faudrait vérifier que l'outil atteint bien sa cible et permet bien de corriger les cas de surfacturation, c'est-à-dire de contrats comprenant un nombre d'heures trop élevé qui ne correspond pas à la demande de la famille⁹². En effet, si la majeure partie des absences de l'enfant est liée à la maladie de courte durée de l'enfant ou à la convenance personnelle de la famille⁹³, il serait très mal venu d'en faire porter la conséquence financière au gestionnaire, pour des structures où le poids des coûts fixes est important⁹⁴.

Si la différenciation des plafonds PSU peut permettre de ramener à des contrats plus raisonnables quelques gestionnaires peu « vertueux », elle risque de conduire d'autres gestionnaires à réduire leur amplitude d'ouverture (sur la journée ou sur l'année) pour limiter l'augmentation de leur taux de facturation, puisque c'est pendant les périodes plus creuses du matin et du soir et des vacances scolaires que le taux de facturation est le plus élevé car la fréquentation est moindre.

Il faudrait en particulier vérifier si le niveau des deux paramètres-seuils (taux de facturation de 107% et 117%) n'est pas trop restrictif.

3) Enfin, l'hypothèse d'inflation et d'évolution des salaires retenue dans les calculs de la Cnaf semble un peu forte dans le contexte actuel et conduit donc probablement à creuser un peu trop l'écart entre les moins « vertueux » et les autres.

Par ailleurs, il est souhaitable et probable que les EAJE les moins « vertueux » redressent leur pratique, dans ce cas le taux d'augmentation de la PSU se rapprocherait de 5% pour l'ensemble des EAJE, ce qui correspond à une dépense très significative.

La Cnaf a prévu de dresser un bilan en juin 2015 de l'évolution des nouveaux plafonds PSU et d'examiner l'opportunité d'en revoir les paramètres si nécessaire.

⁹² Il serait utile en particulier d'analyser en détail et de chiffrer les sources d'écarts entre heures facturées et réalisées, en distinguant notamment la part de ce qui est attribuable à une initiative de la famille.

⁹³ Le fait que la CAF impose dans le cadre du versement de la PSU de ne pas plafonner le nombre de jours d'absence de l'enfant lorsque ses parents sont en congés va dans ce sens.

⁹⁴ Celui-ci a deux options : soit il ne facture pas l'heure d'absence à la famille et il aura moins d'heures facturées sur lesquelles il percevra la PSU et la participation de la famille, soit il maintient la facturation au risque de dégrader son taux de facturation global et donc de bénéficier d'un plafond PSU plus bas pour l'ensemble de ses heures facturées.

Proposition : 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 ? 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.

5) Des aménagements à la marge du CIF pourraient être étudiés

Le CIF analysé ci-dessus est un bon instrument et a certainement contribué au développement des crèches d'entreprises et des entreprises de crèches⁹⁵.

Pour le valoriser mieux, on pourrait

- Revoir le plafond. Il est actuellement de 500 000€ par entreprise. Le HCF avait déjà proposé qu'on le fixe à l'échelle de l'établissement quitte à en revoir le montant. Cela débriderait le CIF pour les grandes entreprises. Mais on pourrait aussi étudier la fixation du plafond non pas en valeur absolue par établissement mais par place en EAJE cofinancée par l'entreprise (avec une valeur de 15 000 à 20 000 euros par place)⁹⁶. La détermination d'un tel plafond peut cependant être délicate si les coûts de la place sont très variables d'une structure à une autre (en lien notamment avec le coût du foncier ou de la location).
- Réfléchir à une meilleure articulation entre le CIF proprement dit et la déductibilité fiscale⁹⁷.
- Etudier la possibilité d'ouvrir le CIF aux membres des professions libérales, artisanales et commerçantes (elles sont couvertes pour leurs salariés mais pas pour le chef d'exploitation dans la plupart des cas).

⁹⁵ La CGT et FO ont exprimé leur opposition à l'égard du crédit d'impôt familles.

⁹⁶ Il conviendrait de réfléchir parallèlement à la nature et au montant du plafond pour la deuxième catégorie d'actions éligibles au CIF au taux de 25%.

⁹⁷ La déductibilité dépend du taux d'imposition qui peut être variable selon le niveau de ses bénéfices. En dessous d'un chiffre d'affaires annuel hors taxes égal à 7 630 000 €, un taux réduit de 15% s'applique sur ses 38 120 premiers euros de bénéfices et 33,3 % pour le reste de ses bénéfices. Ensuite le taux d'imposition effectif est aussi des choix d'optimisation fiscale de l'entreprise.

Proposition : 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.

SECTION 3 : LES OBJECTIFS SOCIAUX OU TERRITORIAUX

I) Les objectifs sociaux

A) L'accueil en EAJE des familles fragiles

Deux objectifs coexistent.

1) Celui fixé par la loi

Au moins 5% des places doivent permettre d'accueillir les enfants dont les parents sont « dans une démarche d'insertion sociale et professionnelle » et qui ont des revenus inférieurs au RSA ou au RSA majoré.

On ignore la population éligible faute d'un recensement des ménages « en insertion sociale et professionnelle » pour lesquels on disposerait de l'information sur les revenus. Mais elle pourrait être élevée si on considère que, déjà, l'effectif des allocataires du RSA (socle et majoré) et de l'ASS avec enfants de moins de trois ans qui sont « normalement » en démarche d'insertion est de 275 000⁹⁸. La capacité légalement « réservée » (5% de 380 000 places) est de 19 000 places. Ces places représentant environ 30 millions d'heures, cette capacité permettrait d'accueillir pour une centaine d'heures par an la totalité des enfants des allocataires précités.

Il n'existe pas à notre connaissance de bilan d'exécution de cet objectif.

⁹⁸ Marie Acs, Etienne Frel-Cazenave, Bertrand Lhommeau, « Parents bénéficiaires de minima sociaux : comment concilier vie familiale et insertion professionnelle », *Etudes et résultats*, n°874, DREES, février 2014.

2) Celui inscrit dans la COG 2013-2017 suite à l'adoption du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Il prévoit l'accueil de 10% d'enfants issus de familles pauvres dans les EAJE.

L'indicateur de suivi de cet objectif est la « *part des enfants accueillis en établissements d'accueil du jeune enfant en situation de pauvreté* ». Pour des raisons de gestion et de remontées statistiques, l'indicateur suivi est la part des enfants inscrits en EAJE pour lesquels la tarification appliquée à leurs parents est inférieure ou égale à 1 euro⁹⁹ par heure.

Cet indicateur est difficilement comparable à l'indicateur usuel de pauvreté des ménages (qui correspond à un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté¹⁰⁰). En effet, d'un côté le barème des participations familiales tient uniquement compte des revenus imposables de l'année N-2¹⁰¹ et du nombre d'enfants au sens des prestations familiales alors que de l'autre le niveau de vie tient compte de l'ensemble des revenus N y compris les prestations et taxes (revenu disponible) et de la composition du ménage via les unités de consommation¹⁰².

A titre illustratif, un couple avec deux enfants de moins de 14 ans est considéré comme pauvre au sens usuel dès que son revenu disponible est inférieur à 2 052€ par mois, ce qui correspond sur cas-type à un revenu imposable de 1 286€, soit 1,6 fois plus faible que le revenu imposable de 2 000€ qui permet à cette famille d'avoir une tarification inférieure à 1€ en EAJE (tableau ci-dessous).

Comparaison sur cas type des revenus imposables au seuil de pauvreté et au seuil de 1€ tarification EAJE selon la configuration familiale

	(1) Revenu disponible qui correspond au seuil de pauvreté à 60%	(2) Equivalent Revenu imposable au seuil de pauvreté (cas-types HCF avec enfant <3 ans)	(3) Critère de gestion Revenus imposables pour tarification EAJE à 1€	(3)/(2) critère gestion vs pauvreté
Familles monoparentales, un enfant de moins de 14 ans	1 270 €	296 €	1 667 €	5,6
Couples, un enfant de moins de 14 ans	1 759 €	1 272 €	1 667 €	1,3
Couples, deux enfants de moins de 14 ans	2 052 €	1 286 €	2 000 €	1,6
Couples, deux enfants, dont un seul a moins de 14 ans	2 247 €	1 580 €	2 000 €	1,3

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2011 pour la colonne 1 et Cas types SG pour la colonne 2 et 3

Note de lecture : Un couple avec un enfant de moins de 14 ans est considéré comme pauvre dès que son revenu disponible est inférieur à 1 759€ par mois, ce qui correspond sur cas type à un revenu imposable de 1 272€ par mois, soit 1,3 fois plus élevé que le revenu imposable de 1 667€ qui permet à cette famille d'avoir une tarification inférieure à 1€ en EAJE.

⁹⁹ 50 centimes après crédit d'impôt dans la limite de 1150€ par enfant.

¹⁰⁰ 60% du revenu médian des ménages.

¹⁰¹ Ces revenus N-2 sont pris en compte avant déduction de 10% ou des frais réels.

¹⁰² L'échelle d'équivalence usuelle attribue 1 unité de consommation (uc) au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans.

Par ailleurs, lorsqu'on approche la pauvreté par la facturation inférieure à 1 euro de l'heure, il faut noter le décalage de prise en compte des revenus (N-2) qui peut entraîner un biais, puisque la situation de l'allocataire peut s'améliorer entre l'année N-2 et l'année N.

La Cnaf a prévu une remontée statistique de cet indicateur pour 2015. Cependant, comme les familles ayant des participations financières inférieures à 1€ sont un public beaucoup plus large que les seules familles en-dessous du seuil de pauvreté, il sera difficile au vu de cette remontée de savoir si l'objectif de 10 % d'enfants issus de familles pauvres est bien atteint. En outre, ce critère de 1 euro correspond à des situations économiques très différentes selon la composition de la famille. Dans le cas-type présenté ci-dessus, il surestime fortement les revenus imposables pour les familles monoparentales.

Cette analyse est confirmée par une étude de la Drees¹⁰³. Le ciblage des enfants pauvres à l'aide de la facturation horaire au plus égale à 1 euro par heure apparaît trop large : environ la moitié seulement de ces derniers vivent dans un ménage pauvre (selon l'indicateur usuel de pauvreté monétaire à 60% du revenu médian).

Plus précisément, si on se restreint aux seuls enfants de moins de trois ans qui sont actuellement accueillis en EAJE, la part des enfants dont la facturation horaire des familles n'excéderait pas un euro de l'heure est comprise entre 17% et 20% d'après les calculs de la DREES. Et seulement 30% de ces enfants avec une participation familiale au plus à 1 euro vivent dans un ménage pauvre. Ainsi entre 5% et 6% de l'ensemble des familles ayant recours à un EAJE pour leur enfant de moins de trois ans seraient sous le seuil de pauvreté. On serait donc au-dessous de l'objectif initial de 10%.

Afin d'améliorer la connaissance des usagers des EAJE, la Cnaf a mis en place le projet FILOUE (fiche descriptive en Annexe 8) dont les premières remontées d'informations, sur les quelques CAF participant à la phase expérimentale, sont annoncées pour la fin de l'année. Selon la Cnaf, pour généraliser rapidement ce projet, une disposition législative serait nécessaire afin de rendre obligatoire la remontée d'information par les gestionnaires d'EAJE.

Proposition : 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) En école maternelle

A la différence de l'accueil collectif ou individuel du jeune enfant, le développement de la scolarisation à deux ans ne vise pas à une couverture territoriale homogène : il est ciblé.

L'option est de concentrer l'effort sur les familles fragiles (notamment les familles immigrées dont la maîtrise du français est mauvaise, les familles « isolées » ou très pauvres)¹⁰⁴. On

¹⁰³ La Drees a exploitée plusieurs sources : l'enquête Modes de garde 2007 et les enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2011.

¹⁰⁴ « Il s'agit notamment d'un moyen efficace de favoriser sa réussite scolaire lorsque, pour des raisons sociales, culturelles ou linguistiques, sa famille est éloignée de la culture scolaire. Cette scolarisation précoce doit donc

choisit pour y parvenir non de repérer directement les familles en cause (par exemple les allocataires du RSA majoré) mais en concentrant l'ouverture des classes dans les écoles de l'éducation prioritaire (où il y a une forte densité de ménages fragiles et où les communes ont souvent peu de moyens face à l'étendue des besoins), dans les communes déshéritées du territoire rural ou montagnard et dans les DOM où la densité des familles « cibles » est forte. Pour assurer la scolarisation de ces publics-cibles, les moins de trois ans sont comptabilisés dans les prévisions d'effectifs des écoles maternelles et des classes de toute petite section sont ouvertes. A ce titre, la création de 3 000 postes d'enseignants est programmée sur la même période¹⁰⁵. Ces enfants ne seront donc en principe pas accueillis dans des classes à plusieurs niveaux comme c'est souvent le cas des enfants scolarisés à deux ans dans le cadre du « droit commun ». Sur les 3 000 créations de postes prévus à horizon 2017, 397,5 ont été créés à la rentrée 2013¹⁰⁶.

Il existe un objectif explicite d'un taux de scolarisation à deux ans d'au moins 30%, qui ne porte cependant que sur le champ de l'éducation prioritaire *stricto sensu*. S'ajoute celui de créer au moins une classe de toute petite section dans chacun des 1082 réseaux de l'éducation prioritaire à horizon 2017.

Les résultats sont pour l'instant plutôt en ligne avec cet objectif. Ainsi, en 2013, on observe que la scolarisation à deux ans est de 20,6% dans les zones urbaines de l'éducation prioritaire¹⁰⁷. Elle y est donc plus fréquente que dans les zones urbaines hors éducation prioritaire (9,9%). C'est aussi vrai, mais dans une moindre mesure, pour les zones rurales (11,8%).

Répartition par zone des enfants de deux ans scolarisés en 2013-2014 (%)

	Zone urbaine			Zone rurale	Total
	Éducation prioritaire	Hors éducation prioritaire	Total		
2 ans	26,0	51,2	77,2	22,8	100,0
3 ans et plus	15,0	61,7	76,7	23,3	100,0
Total préélémentaire	14,6	61,6	76,3	23,7	100,0
Taux de scolarisation des enfants de 2 ans	20,6	9,9	11,9	11,8	11,8

Champ : France métropolitaine et DOM. Données de stock.

Source : MENESR DEPP, *Enquête dans les écoles publiques et privées de l'enseignement préélémentaire et élémentaire en 2013*

être développée en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales et de montagne ainsi que les départements et régions d'outre-mer» (Circulaire n°2012-202 du 18-12-2012 MEN DGESCO A1-1).

¹⁰⁵ Voir l'annexe sur la programmation de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

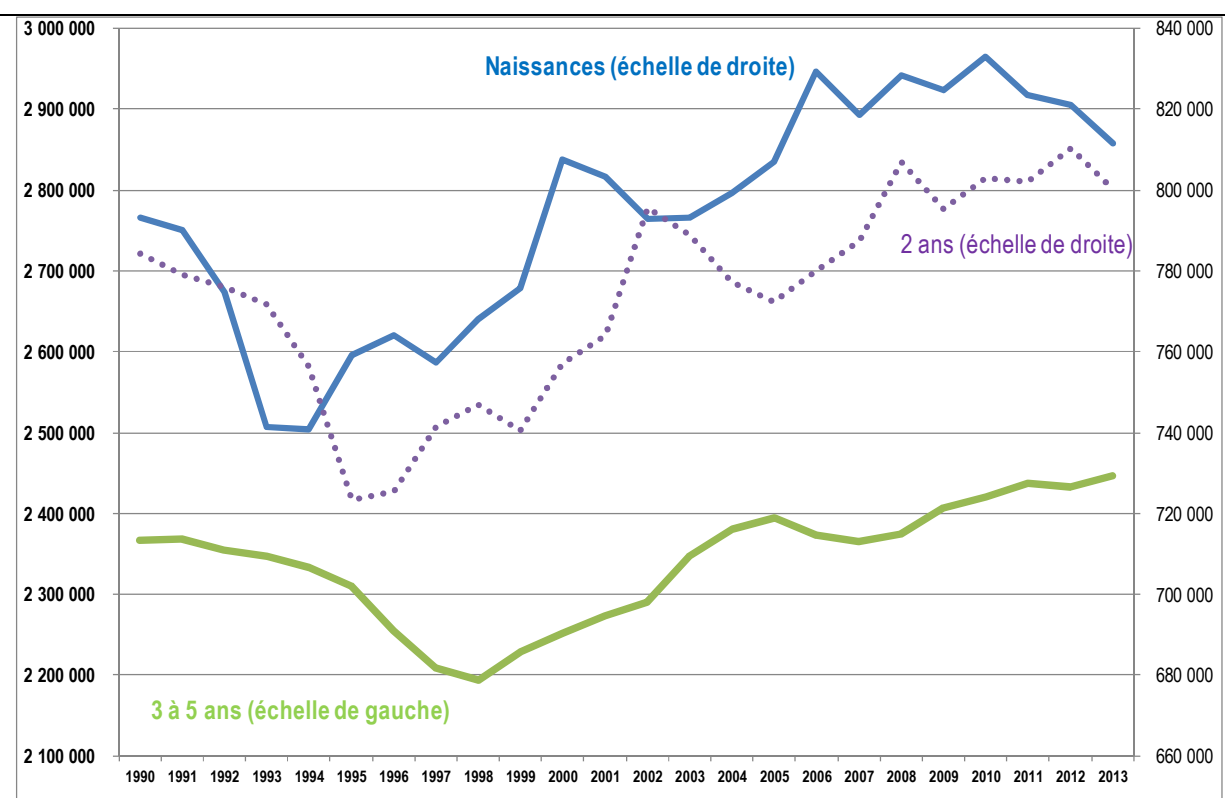
¹⁰⁶ Les chiffres définitifs pour 2014 ne sont pas encore disponibles ; ils le seront mi-octobre.

¹⁰⁷ Champ : France entière y compris Mayotte.

D'après les chiffres de la DEPP¹⁰⁸, près de 97 000 enfants de deux ans étaient scolarisés à la rentrée 2013¹⁰⁹ (soit un taux moyen de scolarisation à deux ans de 11,9%), dont 26 700 en éducation prioritaire (soit un taux de scolarisation de 20,4%).

La DEPP estime que l'atteinte de l'objectif de 30% dès la rentrée 2013 aurait nécessité de scolariser 15 900 enfants de plus dans l'éducation prioritaire¹¹⁰. La satisfaction de cet objectif de 30% relatif à l'éducation prioritaire laisserait donc une part des 75 000 places à créer à horizon 2017 pour un développement de la scolarisation à deux ans dans les autres zones prioritaires (rural, montagne et outre-mer). Il est difficile d'évaluer à ce stade s'il restera des marges pour développer la préscolarisation en dehors des zones définies comme prioritaires. On peut cependant s'attendre à ce que le nombre d'enfants scolarisés à deux ans et le taux de préscolarisation hors zones prioritaires augmentent car les classes d'âge arrivant à la maternelle dans les années à venir seront un peu moins nombreuses que leurs aînées (graphique).

Evolution des naissances, du nombre d'enfants de 2 ans et de 3 à 5 ans entre 1990 et 2013



Source : INSEE

Note : on observe sur ce graphique que le nombre de naissances est en baisse depuis le pic de 2010 (805 000 naissances en 2010 ; 781 000 en 2013) ; cette baisse se reflète mécaniquement (les effets de la mortalité et des

¹⁰⁸ La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) est le service statistique du Ministère de l'Éducation nationale.

¹⁰⁹ Champ : France entière hors Mayotte.

¹¹⁰ « Prévisions d'effectifs d'élèves du premier degré : des augmentations importantes dans l'enseignement élémentaire aux rentrées 2014 et 2015 », Note d'information, n°10, avril 2014. Cette estimation part de l'hypothèse d'un taux de scolarisation de 30% dans les zones de l'éducation prioritaire sans pour autant faire baisser les taux quand ils dépassent cet objectif.

soldes migratoires étant faibles et peu variables d'une année à l'autre) avec deux ans de retard sur le nombre d'enfants de moins de deux ans, lequel a baissé entre 2012 et 2013. Avec le même raisonnement, on peut donc s'attendre à ce que le nombre d'enfants de deux ans continue à baisser en 2014 et 2015 et à ce que les effectifs d'enfants âgés entre trois et cinq ans baissent à partir de 2014.

Dans les zones prioritaires, les services de l'Education nationale relèvent la difficulté à amener les publics fragiles à scolariser leurs jeunes enfants : les classes ouvertes ne font souvent pas le plein dès leur ouverture mais on peut espérer un taux de remplissage qui s'améliore au fil des années. Il serait utile de dresser un bilan des profils des familles dont les enfants sont préscolarisés, afin de vérifier si le zonage, qui repose sur une base territoriale, permet bien d'atteindre les populations-cibles.

D'un point de vue plus « qualitatif », un rapport récent estime qu'il faut encore « poursuivre l'amélioration de la qualité pédagogique de l'accompagnement de la scolarisation des enfants de moins de trois ans », laquelle requiert des conditions éducatives et pédagogiques adaptées (équipements, aménagement de l'espace, matériels, déroulement de la journée et, surtout, formation des enseignants) qui nécessiteraient de renforcer le partenariat avec les communes et les parents¹¹¹.

II) Les objectifs territoriaux

A) De fortes disparités dans la couverture territoriale par des modes de garde formels

La COG prévoit la réduction de ces disparités pour ce qui concerne les modes d'accueil financés par les CAF.

1) L'indicateur retenu dans le PQE famille et dans la COG est le taux moyen de couverture par des modes de garde formels.

Ce taux moyen de couverture¹¹² est calculé à l'échelle départementale dans l'indicateur de disparités d'offre calculé dans le cadre des PQE, dont l'objectif est d'en donner une vision globale¹¹³. La variabilité est forte d'un département à l'autre, de 9% en Guyane à 93% en Haute-Loire.

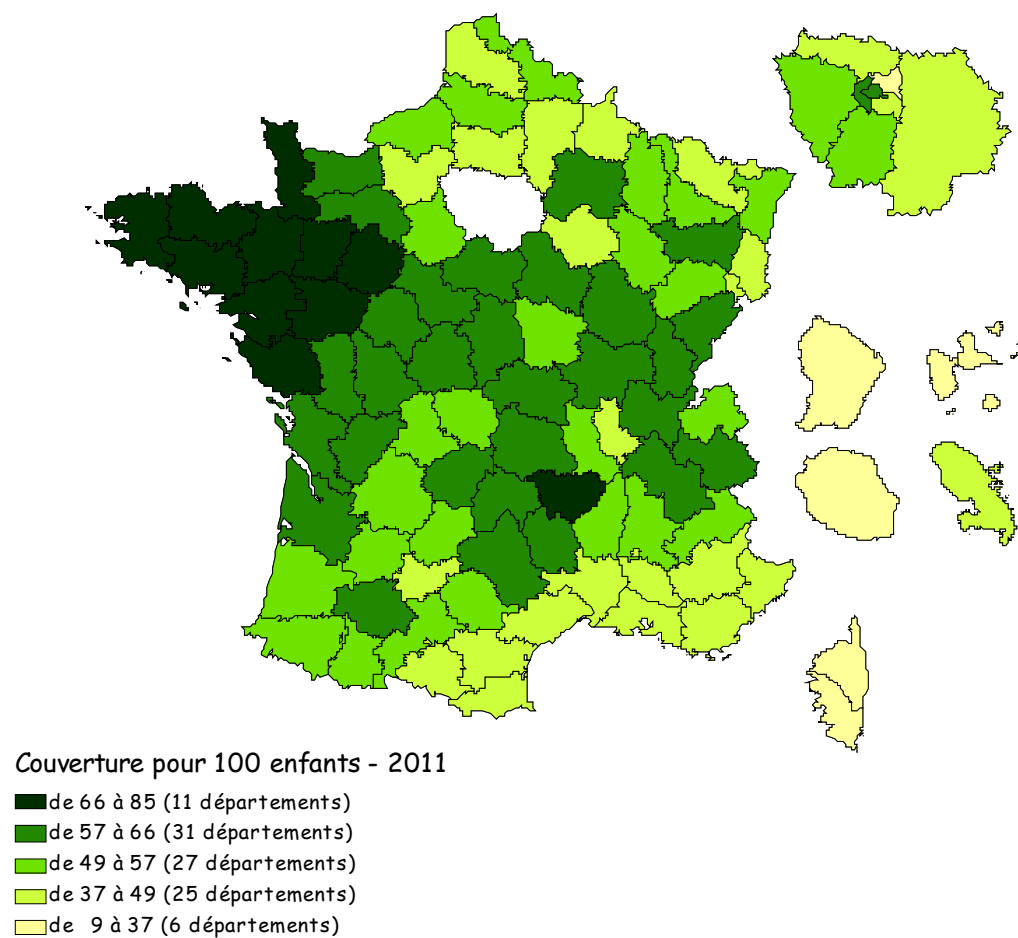
¹¹¹ *Scolarité des enfants de moins de trois ans : une dynamique d'accroissement des effectifs et d'amélioration de la qualité à poursuivre - Rapport à monsieur le ministre de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Inspection générale de l'éducation nationale, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Rapport n°2014-043, juin 2014.*

Ce rapport indique notamment que « pour les élus, l'ouverture d'une classe pour les moins de trois ans est perçue comme un investissement supérieur à celui des autres classes ».

¹¹² Il a été défini dans l'encadré 1 page 7 en début de rapport.

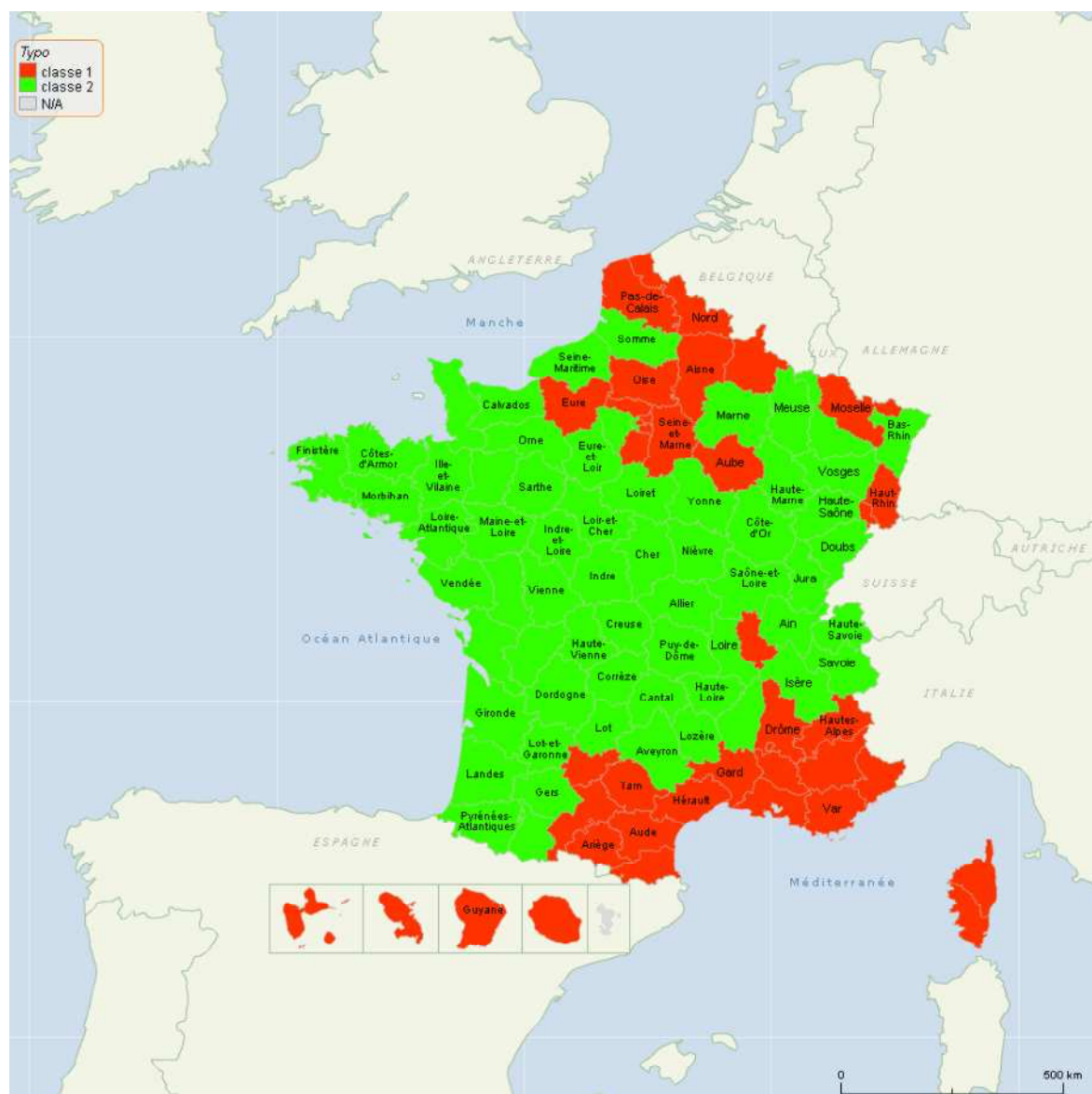
¹¹³ Sous-indicateur n°3-3-1 : Densité moyenne de la capacité théorique d'accueil par les modes de garde «formels» pour 100 enfants de moins de trois ans par département.

**Capacité théorique d'accueil des enfants de moins de 3 ans par les modes de garde « formels »
pour 100 enfants de moins de 3 ans (en %), au 31 décembre 2011, par département**



Source : Cnaf

Répartition des départements en dessous et au-dessus de l'objectif de couverture national



Au-delà de sa capacité descriptive, cet indicateur est important notamment parce que depuis l'actuelle COG on en tient compte dans le financement de l'investissement et du fonctionnement des EAJE. Dans les lettres circulaires de la Cnaf, le maillage utilisé pour définir les différentes « zones » prioritaires sont les communes et les intercommunalités (libre ensuite aux partenaires négociant le schéma départemental de définir des zones différentes) ; ce serait donc à ce niveau géographique que le taux de couverture moyen doit être calculé. Il faudrait éclaircir ce point et au moins s'assurer que la marge d'interprétation dans le maillage à retenir pour calculer les indicateurs conditionnant l'accès aux bonus territoriaux (taux de couverture ; potentiel financier ; potentiel fiscal) ne conduise pas à en faire un critère

« manipulable » (par exemple si une commune qui bénéficie d'une offre au-dessus de la moyenne peut s'associer avec des communes moins bien dotées pour devenir prioritaire).

Si le département est l'échelon de discussion et de gouvernance des schémas territoriaux, il est évident que c'est un zonage trop imprécis pour évaluer la réalité de l'offre et des besoins qui seraient mieux cernés à l'échelle de la communauté d'agglomération ou du bassin de vie¹¹⁴ ou de la zone d'emploi¹¹⁵ (cf. encadré et cartes). L'échelon communal n'est quant à lui pas toujours très facile à manier : dans certains cas, c'est un maillage trop fin car il occulte les compensations possibles entre communes limitrophes, et soulève la difficulté de la disponibilité des données à cette granularité (cartes en annexe 9) ; dans les grandes agglomérations (notamment Paris), c'est un niveau trop large pour permettre un pilotage fin (qui se fera alors par quartiers par exemple). Cette question essentielle du « maillage » pertinent du territoire fait ressortir l'intérêt des schémas territoriaux où un zonage *ad hoc* peut être défini pour cibler les bonifications des aides à l'investissement et au fonctionnement.

Dans cette perspective, on pourrait souhaiter que la révision des compétences des collectivités locales actuellement engagée ne freine pas le travail local et qu'on pousse à ce que la compétence « petite enfance » (qui n'est pas obligatoire) soit intercommunale lorsqu'elle est exercée. Outre le fait que cela semble le niveau d'intervention le plus pertinent pour réduire les inégalités territoriales, cela présente l'avantage de réduire très nettement le nombre d'interlocuteurs des CAF et de la Cnaf.

2) Comment s'articulent les différents modes d'accueil « formels » sur les territoires ?

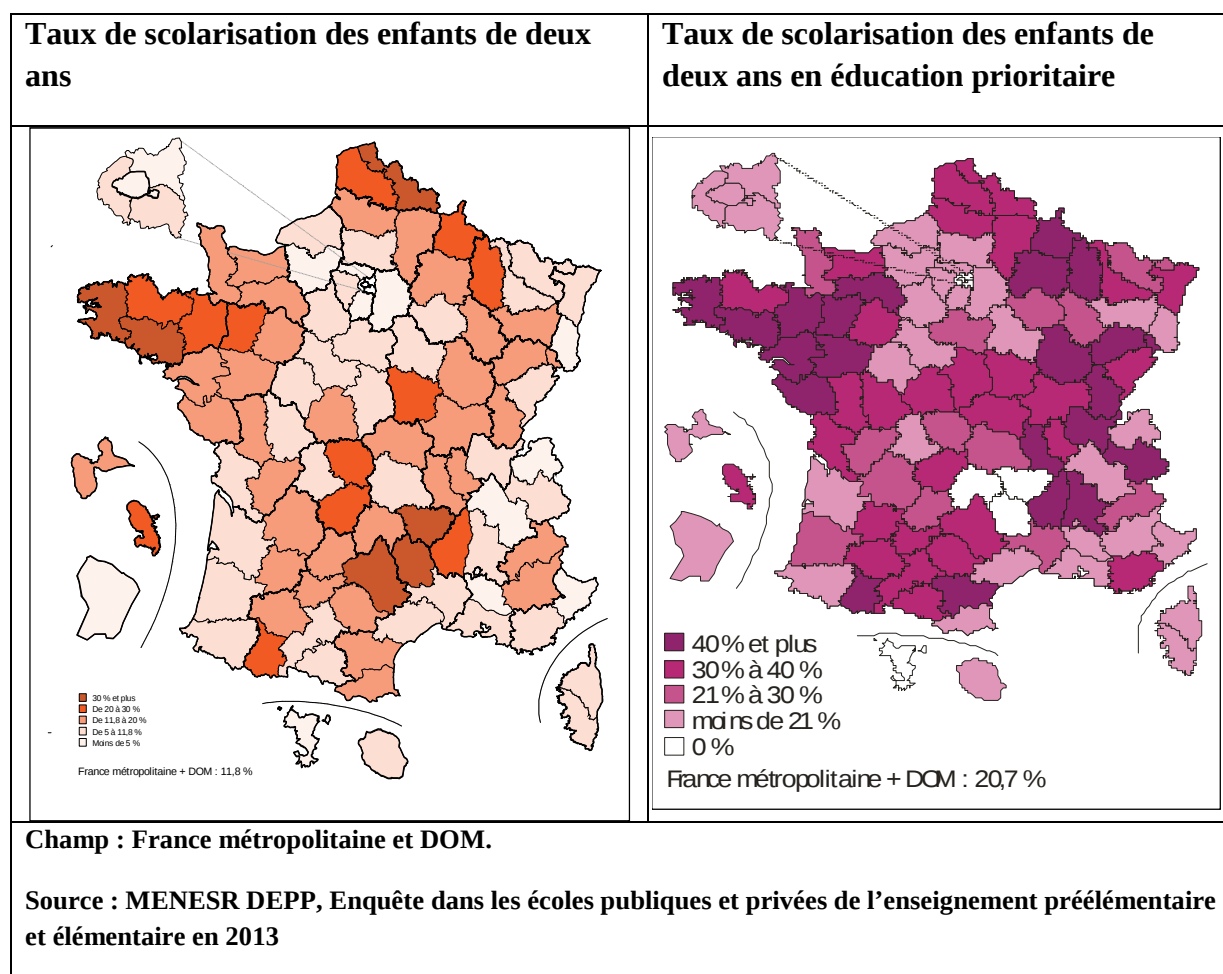
a) Disparités des taux de scolarisation à deux ans

Comme il a été exposé plus haut, si la scolarisation à deux ans est prise en compte pour calculer les taux de couverture en « modes de garde formels », les objectifs de l'Education nationale en la matière ne visent pas à une couverture territoriale homogène. On peut cependant observer une certaine disparité entre les départements pour le taux de scolarisation à deux ans (qui entre dans le calcul du taux de couverture) et surtout pour le taux de scolarisation à deux ans dans les zones prioritaires (qui est une mesure de l'homogénéité territoriale de l'atteinte de l'objectif affiché par l'Education nationale) (*cartes*). A la rentrée 2013, douze académies atteignaient l'objectif de 30%, dont celles de Besançon, Rennes et Nantes qui dépassent même les 40%. En revanche, quatre académies scolarisent moins d'un enfant de deux ans sur dix : la Corse, Créteil, la Guyane et Paris¹¹⁶.

¹¹⁴ Le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Il y a environ 1600 bassins de vie (carte en Annexe 5b).

¹¹⁵ La zone d'emploi constitue un espace à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. Elle correspond à un agrégat de communes entières et peut chevaucher différents départements. De par ses modalités de construction et sa finalité, la zone d'emplois peut constituer un zonage adapté à la représentation territorialisée de la capacité théorique globale d'accueil par les modes de garde formels, puisque son contour est la résultante des trajets domicile/travail. Il y a un peu plus de 300 zones d'emploi (carte en Annexe 5a).

¹¹⁶ Données détaillées en Annexe 11.



b) Des modes d'accueil tantôt complémentaires tantôt substituables

Le taux moyen de couverture en modes de garde formel pour les enfants de moins de trois ans qui était de 52,2% en 2011¹¹⁷ se décompose, au niveau national, en 30,5% pour les places chez une assistante maternelle, 15,8% pour les places en EAJE (structures collectives, familiales et parentales), 3,9% pour l'école maternelle et 2% pour la garde à domicile.

Les disparités départementales de couverture en modes de garde « formels » recouvrent des situations très différentes dans la répartition entre les différents modes d'accueil : dans certains cas (le grand Ouest par exemple), la faible couverture en matière d'accueil collectif est compensée par l'accueil individuel ; dans d'autres, le taux de couverture moyen est en-deçà de la moyenne nationale alors même que l'accueil en EAJE est plutôt bien développé (PACA, Ile-de-France). Il serait utile d'étudier les facteurs du développement de l'accueil individuel, qui reste le mode d'accueil majoritaire, et en particulier le lien avec l'offre d'accueil collectif disponible et le rôle joué par la solvabilisation des familles qui ont recours à une assistante maternelle.

¹¹⁷ Pour la France entière, 53% pour la seule France métropolitaine (chiffres DSS pour le PLFSS 2014).

Capacité d'accueil théorique des enfants de moins de trois ans par les **modes de garde « formels »** pour 100 enfants de moins de trois ans (en %), au 31 décembre 2011

Capacité théorique d'accueil des enfants de moins de 3 ans par les modes de garde « formels » pour 100 enfants de moins de 3 ans (en %), au 31 décembre 2011



Couverture offerte pour 100 enfants



Sources : CNAF (Sis4-Ménage et Fieas au 31 décembre 2011), COMSA (31 décembre 2011), DREES (enquête Pmi au 31 décembre 2011), Depo (rentrée scolaire 2011-2012), INSEE (estimations localisées de population, 1^{er} janvier 2012) et IRCM (2^{ème} trimestre 2011), donnée de population provisoire. Champ : France entière.
Note : pour le détail de l'estimation, cf. encadré méthodologique du sous-indicateur n°7-1

Capacité d'accueil théorique des enfants de moins de trois ans par les **assistantes maternelles** (carte de gauche) et **en EAJE** (carte de droite) pour 100 enfants de moins de trois ans (en %), au 31 décembre 2011

Capacité d'accueil théorique pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2011

Assistantes maternelles en exercice employées directement par des particuliers

Équipements d'accueil du jeune enfant



Couverture offerte pour 100 enfants



Sources : DREES (enquête Pmi, 31 décembre 2011), IRCM (2^{ème} trimestre 2011), CNAF (FILEAS – 31 décembre 2011), INSEE (estimations localisées de population au 1^{er} janvier 2012), donnée de population provisoire.
Champ : France entière.



Couverture offerte pour 100 enfants



Sources : CNAF (Ménage au 31 décembre 2011), DREES (enquête Pmi, 31 décembre 2011), COMSA (31 décembre 2011), INSEE (estimations localisées de population au 1^{er} janvier 2012), donnée de population provisoire.
Champ : France entière, y compris places non financées par la prestation de service unique.

Source :Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2014 – Annexe 1 Programmes de qualité et d'efficience Famille – Données 2011 (données de population provisoires).

B) Objectif et instruments pour les EAJE

1) L'objectif

La COG prévoit que 75% des nouvelles places doivent concerner des territoires prioritaires caractérisés par la faiblesse du taux de couverture par des modes de garde formels (taux

inférieur à la moyenne nationale de 54%), la faiblesse du potentiel financier des communes et la modestie de la population résidente.

A priori la réalisation de cet objectif ne devrait pas créer de contrainte trop forte sur les créations dans les zones non prioritaires où l'on peut penser qu'à l'horizon de la COG le « disponible » (25% de créations dans des départements qui comptent 45% des enfants de moins de trois ans) est conséquent. Pour contenir ce risque, il conviendrait d'affirmer que l'enveloppe de créations n'est pas limitative et qu'il n'y a pas lieu dans les départements non prioritaires de freiner les créations d'EAJE. Il aurait d'ailleurs été plus pertinent de libeller l'objectif en nombre de créations dans les zones prioritaires plutôt qu'en pourcentage de créations. La légalisation du financement des crèches évoquée plus haut dans cette note clarifierait la situation.

2) Les instruments

- la réforme de 2002 a conduit à diminuer la charge des communes « pauvres » puisque la modestie relative des ménages accueillis en EAJE est compensée par une augmentation de la PSU versée par la CAF (bien entendu si les participations familiales sont corrélées à la faiblesse du potentiel financier de la commune, ce qui est probable mais pas prouvé)
- les instances qui préparent les schémas territoriaux doivent tenir compte de la priorité précitée dans leur élaboration ;
- la modulation des financements.

Pour l'investissement, la participation de la Cnaf varie de 7 400€ à 15 000€ par place dans le cadre du PPICC. L'introduction de bonifications en fonction des caractéristiques du territoire date de 2006. Une étude de la Cnaf fait apparaître l'importance des financements liés aux plans crèches dans les départements qui étaient peu couverts au début des années 2000 : c'est dans les départements concentrant de fortes agglomérations urbaines que les pourcentages de places financées par les plans crèches sont les plus faibles alors que ce sont les départements les plus ruraux qui ont le plus bénéficié des financements de la branche.

Pour le fonctionnement, plusieurs actions sont mises en place.

* Dans la gestion du CEJ on doit tenir compte du degré de priorité des différents projets. Mais la Cnaf indique que l'enveloppe – limitative – des CEJ ne conduit à exclure aucun projet (les crédits disponibles étant sous-consommés).

* Depuis 2013, il y a un système de trois bonus sous forme d'un supplément forfaitaire par place. Pour les zones prioritaires 1 et 2, le bonus est d'un montant significatif si on le rapproche du coût qui incombe à la commune dans le droit commun : il l'abaisse de 4,5 points en zones prioritaires 2 et de 9 points en zones prioritaires 1. Il est plus discutable en zones prioritaires 3 : d'un montant faible, il ne concerne de fait qu'une très faible part des zones (2% de l'ensemble des zones, 5% des zones bonifiées).

Des remontées du « terrain » (AMF, FFEC notamment) invitent à la vigilance sur deux points :

- la cartographie des zones prioritaires ne serait pas toujours publique. Cela freine le lancement de projets dans les zones prioritaires puisqu'elles sont difficiles à identifier. Cela entraîne aussi une forte incertitude sur le montant de l'aide publique pour les porteurs de projet. La mise en place des schémas territoriaux aurait dans certains cas ralenti la définition des zones prioritaires, mais on peut penser que cette situation est transitoire dès lors que l'ensemble des schémas seront bien signés fin 2014. En tout état de cause, il apparaît indispensable que la cartographie des zones prioritaires soit diffusée et facilement accessible.

- le souci des services des CAF de réaliser les objectifs de créations dans les zones prioritaires conduirait dans certains cas à n'allouer aucune aide (pas même le financement « socle ») aux projets situés dans des zones non prioritaires en début de COG, par crainte de manquer de crédits pour les zones prioritaires. Cela est de nature à brider les créations de solutions d'accueil collectif dans les zones non prioritaires.

Dans la situation actuelle, le risque de « manquer » de crédits pour les créations prioritaires semble marginal. On devrait donc instruire tous les dossiers au rythme de leur présentation aux CAF sans « pénaliser » les projets non prioritaires.

Dans cette perspective, il faudrait étudier l'opportunité d'enveloppes non limitatives.

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Les propositions listées ci-dessous portent sur le champ du développement de l'accueil en EAJE. Elles sont présentées en deux groupes : les mesures permettant une accélération rapide des créations de place et des mesures plus structurelles de moyen terme.

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

Elles pourraient concerner le flux des places 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) Les priorités inscrites dans la COG pour assurer le rééquilibrage territorial ne doivent pas brider la création globale de places en EAJE

- 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 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.
- 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.

2) Améliorer les 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

Aides à l'investissement

- 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 :
 - o 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.
 - o Un soutien privilégié aux EAJE si un fond de soutien à l'investissement des collectivités était créé.

Aides au fonctionnement

- 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 à la PSU et à la PSEJ actuelle, soit 55 % du reste à charge dans la limite du plafond CEJ après PSU. Cet effort semble pouvoir être financé avec les disponibilités de crédits actuelles.
- 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.

3) Clarifier les normes et leur application pour les EAJE

- 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) Propositions de moyen terme

Les propositions qui suivent visent à disposer d'une analyse plus fine des coûts des EAJE afin d'adapter au mieux les aides versées par la branche. Il s'agit aussi de rendre les aides plus lisibles et plus prévisibles, afin d'instaurer un contexte favorable à la création de structures d'accueil.

- Il serait pertinent que la Cnaf mène des travaux permettant la bonne compréhension des coûts de création et de fonctionnement des EAJE, et des facteurs expliquant leur dispersion.
- 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.
- Il faudrait étudier les raisons pour lesquelles un tiers des places créées par les collectivités locales le sont hors CEJ.

- Pour prendre le relais du dispositif provisoire décrit au A)2), 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
- 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 ?
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.
- 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.
- 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, 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.