



**AVIS DU HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE SUR
LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS**

Séance du 9 octobre 2014

Cet avis a été adopté par consensus. La CGT, FO, la CGC, la CFTC et la CSF, tout en souscrivant à l'orientation générale du rapport et à une large partie des pistes positives proposées, ont pris acte de l'avis, compte tenu de réserves mentionnées au fil du texte du rapport.

Depuis 2011, le Haut conseil de la famille réalise tous les ans le suivi du développement de l'accueil des jeunes enfants. L'exercice mené dans le rapport joint porte jusqu'à l'année 2013.

1) Des objectifs ambitieux dans la COG Cnaf-Etat 2013-2017

L'Etat et la CNAF ont signé en juillet 2013 une nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) qui prévoit la création de 275 000 solutions d'accueil des enfants de moins de trois ans sur la période 2013-2017. Elles se répartissent en 100 000 solutions d'accueil supplémentaires en établissement du jeune enfant (EAJE), 100 000 chez les assistantes maternelles et 75 000 places supplémentaires à l'école maternelle pour les enfants de deux ans.

C'est un objectif ambitieux si l'on considère qu'un peu moins de 95 000 places avaient été créées¹ sur la période de la COG précédente, 2009-2012, avec une progression sensible des accueils collectif en EAJE et individuel chez les assistantes maternelles mais un recul très prononcé de la scolarisation en maternelle. L'objectif inscrit dans la COG correspond à une augmentation du taux de couverture² de 11 points à horizon 2017³ alors qu'il ne s'est accru que de 4 points entre 2008 (48,3%) et 2011 (52,2%)⁴.

2) Les résultats pour l'année 2013

a) Ils sont inférieurs à l'objectif pour les dispositifs d'accueil financés par la branche famille

Les objectifs fixés pour 2013 ne sont pas atteints. Les créations nettes de places en EAJE se situent à 54 % de l'objectif⁵ tandis que l'optimisation ne progresse que faiblement (44% de l'objectif). L'accueil individuel des enfants de moins de trois ans est en très légère baisse chez les assistantes maternelles. Il est en recul plus prononcé lorsque l'enfant est gardé par une salariée au domicile de ses parents.

b) Le rebond de la scolarisation à deux ans doit être consolidé

En parallèle, on observe un rebond de la scolarisation des enfants de deux ans : le taux de préscolarisation augmente pour la première fois depuis 1999. A la rentrée 2013, on compte ainsi 6 100 élèves de deux ans de plus qu'à la rentrée 2012. 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.

¹ Créations nettes des destructions de places et de la réduction du nombre d'enfants scolarisés à deux ans.

² Le taux de couverture rapporte la somme du nombre de places offertes aux enfants de 0 à 3 ans par les assistantes maternelles actives faisant de l'accueil individuel, de celui des places offertes aux enfants de 0 à 3 ans par les structures d'accueil collectif, de celui des 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 nombre d'enfants de moins de trois ans. Ce taux s'élève à 54% en 2012.

³ En supposant que le nombre d'enfants de moins de trois ans ne varie pas entre 2012 et 2017.

⁴ Programmes de qualité et d'efficacité – Programme « Famille ».

⁵ La COG 2013-2017 a introduit un nouvel indicateur de suivi des créations nettes de places qui déduit les suppressions. Or ces dernières ont plus progressé qu'attendu sur 2013, 3 817 contre 2 341 attendus.

Au total, seulement un quart de l'objectif global a été atteint en 2013.

3) Le Haut conseil de la famille considère que les objectifs ambitieux précités doivent être tenus et que les dispositifs actuels devraient être améliorés

Le Haut conseil est attaché à la réalisation des objectifs de la COG. Il souligne la nécessité de créer les conditions d'une accélération rapide du développement des solutions d'accueil pour le jeune enfant.

Le Haut conseil a mené sa réflexion en deux temps : il a étudié en premier lieu des pistes sur le champ de l'accueil collectif en EAJE (c'est l'objet du présent avis). L'accueil individuel fera l'objet d'études et de propositions en fin d'année.

4) Le Haut conseil s'est interrogé sur les raisons qui expliquent que les résultats de 2013 soient inférieurs aux objectifs sur l'accueil collectif en EAJE

Certains facteurs conjoncturels (renouvellement de la COG Cnaf-Etat, attentisme créé par la perspective des élections municipales...) peuvent expliquer la faiblesse des créations de 2013. Il apparaît que des facteurs plus structurels sont aussi en jeu, notamment la situation financière et l'accès au crédit difficiles pour les collectivités locales. Il faut combler le déficit actuel. En outre, la perspective d'un reflux du chômage et 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) rendent d'autant plus nécessaire le développement de l'offre d'EAJE dans les années qui viennent.

Première conclusion de cette analyse : il est nécessaire de disposer d'indicateurs avancés permettant d'apprécier la situation pour la période 2014-2016 -les décisions de créations de crèches pouvant mettre plusieurs années à se concrétiser- et d'utiliser les trois mois qui viennent pour étudier des actions de relance.

5) Les pistes d'actions (voir l'annexe)

a) Des études pour mieux comprendre l'économie des secteurs

Un programme d'études doit être mis en place et porter notamment sur :

- les normes (pratiques actuelles ; opportunité de définir une norme de surface utile par enfant pour définir les places de l'agrément d'un EAJE) ;

- la formation des coûts d'investissement et de fonctionnement des EAJE ;

- les facteurs d'écart entre la capacité d'accueil de l'EAJE et les heures facturées aux familles, entre les heures facturées aux familles et les heures de présence effective des enfants ;

- le taux de couverture par un Contrat Enfance Jeunesse des places créées.

b) Le financement de l'investissement (dans le neuf et pour la rénovation)

Pour améliorer les conditions financières de l'investissement dans la création d'EAJE, on peut augmenter la subvention de la CNAF de 25% pour la porter de 8 800 à 11 000 euros par place et renforcer le montant de l'aide du plan de rénovation.

Cet effort semble pouvoir être financé sur les disponibilités actuelles.

On pourrait aussi améliorer l'accès au crédit pour les projets d'EAJE en ouvrant aux crèches le dispositif de financement des collectivités locales sur fonds d'épargne par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations ou en fléchant des crédits pour l'investissement en crèches si un fonds de soutien à l'investissement des collectivités était créé.

Si les membres du Haut conseil ne contestent pas l'objectif de rééquilibrage territorial des places d'accueil, qui est un des axes forts de la COG, encore faut-il éviter que le souci de favoriser les zones prioritaires conduise en pratique à brider l'effort global de créations de places. Les crédits disponibles sur les plans crèches précédents étant vraisemblablement suffisants pour atteindre les objectifs inscrits dans la COG, il ne faut pas reporter ou refuser des projets dans les zones non prioritaires dans le souci de préserver des marges de financement pour les opérations prioritaires. Il faut bien entendu leur accorder la subvention socle.

Si les crédits manquaient, il faudrait augmenter les fonds du 8^{ème} plan crèche (PPICC).

En tout état de cause, la cartographie des territoires prioritaires doit être diffusée largement et rapidement.

c) La prise en charge des coûts de fonctionnement

Il faudrait étudier une amélioration de l'aide versée par les CAF pour le fonctionnement des structures en accordant pour les places nouvelles une aide égale à celles de la PSU⁶ et de la PSEJ⁷ actuelles, qui conduirait à des taux plus élevés de prise en charge. Par exemple⁸, pour un EAJE ne bénéficiant pas des bonus qui peuvent être accordés dans les zones prioritaires, le reste-à-charge du gestionnaire passerait de 44% avec la PSU seule à 22% s'il reçoit aussi l'équivalent de la PSEJ.

Il convient d'intégrer dans le champ de cette réflexion l'hypothèse d'une prestation de service réformée qui remplacerait PSU et PSEJ pour le flux des nouvelles places et à l'opportunité de sa légalisation.

d) Le financement des mesures proposées

Les sommes en jeu ne sont pas considérables : environ 100 millions d'euros pour l'investissement et le fonctionnement chaque année entre 2015 et 2017. Si le FNAS se révélait insuffisant en fin de période, il faudrait envisager une révision du budget de la branche.

⁶ Prestation de service unique

⁷ Prestation de service des contrats enfance et jeunesse

⁸ Les hypothèses retenues dans cet exemple sont explicitées dans le rapport.

Des pistes de financement ont été discutées par le Haut conseil. Il n'a pas retenu l'accroissement généralisé des participations familiales dans le barème de la Cnaf pour l'accueil collectif. La position du Haut conseil est en revanche partagée sur le relèvement du plafond de ressources des familles de ce même barème.

Par ailleurs, il faudrait étudier s'il convient de revoir les paramètres d'évolution des plafonds de la PSU introduits début 2014, notamment pour se caler sur des hypothèses plus réalistes de progression des prix et des salaires.

e) Eviter les à-coups lors du renouvellement de la COG

Pour éviter les à-coups lors du renouvellement de la COG, il convient de prolonger les conditions de financement antérieures jusqu'à la signature de la nouvelle COG avec une possibilité de bénéficier de façon rétroactive des conditions de la nouvelle COG si elles s'avéraient plus favorables.

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 A UNE ACCELERATION RAPIDE DES CREATIONS 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.