



Paris, le 26 avril 2017

Département Action Sociale, Éducative, Sportive et Culturelle
N/Réf: SR/SC – Note n°41
Dossier suivi par Sarah REILLY

Synthèse de l'enquête relative aux modalités de financements des établissements d'accueil du jeune enfant

Afin de mieux comprendre les difficultés rencontrées par les gestionnaires d'EAJE dans l'application des règles actuelles de co-financement, la DGCS et la CNAF ont récemment mis en place un groupe de travail chargé, d'une part, d'étudier l'impact de ces difficultés sur la qualité de l'accueil ainsi que sur le développement de l'offre et d'autre part, de formuler des propositions d'évolution.

Ce groupe de travail s'inscrit pleinement dans la phase de bilan de la Convention d'objectifs et de gestion de la branche famille 2013/2017 et viendra nourrir les réflexions de la future COG.

Afin de disposer d'éléments concrets à présenter au groupe de travail, l'AMF en lien, d'une part, avec les gestionnaires associatifs réunis au sein de l'UNIOPSS¹ et d'autre part, la FEHAP² a lancé une courte enquête au début du mois de mars 2017.

Pour rappel, les communes et EPCI sont gestionnaires de près de 55% des 11968 EAJE (ce qui représente près de 60% des places)³ et chaque année à l'origine de près de 50% des places créées⁴. Par ailleurs, le bloc communal soutient financièrement les EAJE privés à but lucratif ou non lucratif par le versement de subventions ou l'achat de places qui stabilisent l'équilibre financier de ces établissements.

¹ Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

² Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs

³ E-Essentiel n°132 - Les établissements d'accueil du jeune enfant : diversité de l'offre

⁴ Observatoire national de la petite enfance, rapport 2016

La méthodologie :

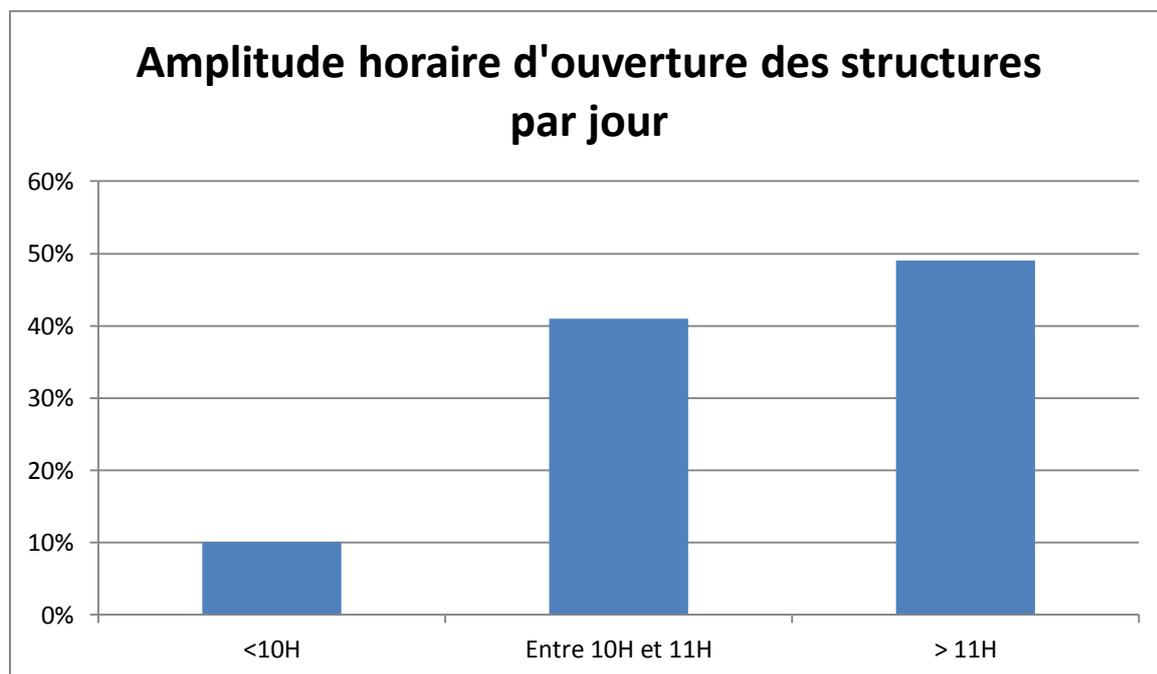
L'enquête a été adressée aux 87 communes membres du groupe de travail petite enfance de l'AMF le 1^{er} mars 2017.

18 communes ont répondu à l'enquête, soit un taux de retour de 21% ; 11 communes ont adressé des contributions à l'AMF, en reprenant les thèmes du questionnaire, soit un taux de retour de 13%. Au total, ces 29 communes (34% du groupe de travail petite enfance) représentent 256 EAJE. Les observations ci-après sont donc la synthèse des réponses de ces 29 communes.

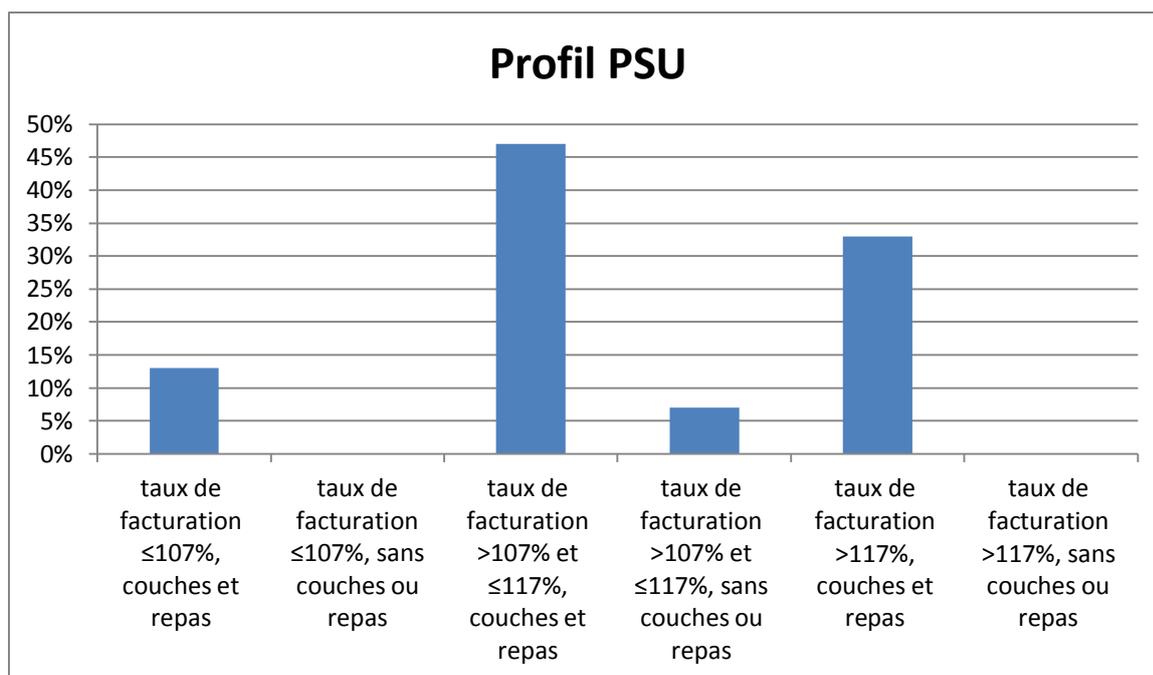
Les communes de moins de 2000 habitants représentent 7% des répondants, celles comprises entre 2000 et 9999 habitants 17%, celles comprises entre 10000 et 29000 habitants 25.5% et les villes de plus de 30000 habitants 48.5%.

Par ailleurs, 55% des communes ayant participé à l'enquête ou adressé des contributions à l'AMF sont situées en Ile-de-France.

1. Le profil des répondants :



En pourcentage de communes



En pourcentage de communes

2. Le taux de facturation :

Plusieurs communes ont mentionné que les heures réellement consommées par les familles étaient en diminution.

La tarification à l'heure a également, pour plusieurs communes, des incidences négatives sur le projet pédagogique de l'établissement, sur la qualité de travail des professionnels (qui doivent désormais gérer des arrivées et des départs à toute heure de la journée) et donc sur la qualité d'accueil des enfants.

Par ailleurs, les communes ayant fait le choix de ne facturer que les heures réellement utilisées insistent sur le fait que cela a de lourdes implications financières pour l'établissement.

a) Des efforts pour diminuer le taux de facturation parfois au détriment de l'amplitude horaire d'ouverture :

50% des communes ont réussi à réduire leur taux de facturation depuis 2014. Néanmoins, 34% des communes n'a pas réussi à le faire (il s'agit principalement de villes gérant des établissements de taille importante et pour lesquels le taux de 107% semble très difficile à atteindre) et 16% ont indiqué ne pas avoir cherché à diminuer leur taux de facturation.

Des efforts ont néanmoins été fournis par 84% des municipalités, elles ont en effet entrepris des actions pour tenter de diminuer leur taux de facturation. Les communes ont majoritairement renégocié les contrats liant les EAJE aux familles (60% d'entre-elles). Une part similaire de communes a mis en place un tableau de bord permettant de suivre précisément la fréquentation des établissements.

Phénomène plus inquiétant et bien qu'elles indiquent que cela est contraire avec leur politique familiale, des communes reconnaissent être contraintes de privilégier les familles demandant de larges amplitudes horaires pour baisser leur taux de facturation. Diminuer le nombre de jours d'ouverture, comme l'amplitude horaire, constitue également une nouvelle pratique, regrettée mais pourtant employée par 54% des communes répondant au questionnaire.

Par ailleurs, l'enquête révèle que 65% des communes ayant répondu sont favorables à un retour aux créneaux horaires.

Proposition(s) :

- ➔ Revenir à une tarification assise sur des créneaux horaires pour les communes qui le souhaitent.
- ➔ Réévaluer les taux de facturation imposés par la CNAF pour bénéficier de la meilleure bonification de la PSU.

b) Des difficultés à faire respecter les contrats convenus avec les familles

Les municipalités soulignent par ailleurs que le non-respect des contrats par les familles occasionne un coût direct pour l'EAJE aujourd'hui entièrement supporté par les gestionnaires alors même qu'ils n'ont que très peu de moyens d'agir sur les comportements des familles. La moitié des communes déclarent en effet rencontrer des difficultés à faire respecter les contrats horaires convenus avec les familles.

Elles justifient ces difficultés de plusieurs façons :

- Les parents auraient tendance à surévaluer leurs besoins et à réserver davantage d'heures qu'ils n'en ont besoin, en particulier pour ce qui concerne les heures de fin de journée. Une « marge de sécurité » est en effet très souvent réservée par les parents mais assez peu utilisée. En conséquence l'amplitude horaire réservée ne correspond pas à leurs besoins réels.
- Les besoins des familles évoluent très rapidement (modifications de la structure familiale, changement d'emploi ou des horaires de travail, vacances ou RTT non prévus...)
- Les familles avec un faible taux horaire de participation et les familles les plus fragiles semblent recenser un taux d'absentéisme élevé.
- Pendant les vacances scolaires, la présence des enfants est beaucoup plus aléatoire que le reste de l'année.
- Les partenaires des municipalités (en particulier les PMI) peuvent orienter des familles en situation de fragilité sociale vers les EAJE municipaux. Si la mairie accueille ces familles elle demande que le partenaire ayant orienté la famille soit présent, au côté de l'EAJE, pour assurer leur accompagnement et leur suivi. En effet, les EAJE ont observé que ces familles peuvent manquer de régularité dans leur présence ou ne plus se présenter à l'établissement au bout de quelques mois... Les communes ne peuvent gérer seules ces situations. D'autant qu'en dépit de leur engagement social, elles sont pénalisées financièrement puisque leur taux de facturation augmente nécessairement.

- La mise en place des nouveaux rythmes scolaires semble également avoir eu une incidence sur le taux de facturation des EAJE. En effet, quelques familles ont recours à une assistante maternelle ou une garde à domicile qui récupère les enfants à la sortie des classes et par la même occasion les enfants à la crèche. Or il est très difficile de trouver des familles à accueillir sur ces créneaux de fin de journée.

Proposition(s) :

- ➔ Mieux prendre en compte les effets des comportements (ex : arrivées en retard le matin ou avance le soir) des familles sur le taux de facturation et le fonctionnement de l'établissement.
- ➔ Valoriser financièrement le temps consacré par les EAJE à l'accompagnement des parents (en particulier ceux en situation de fragilité), au développement d'actions de soutien à la parentalité et à l'accueil ainsi qu'au suivi des familles en situation de fragilité sociale orientées notamment par le département.

c) Les solutions mises en œuvre par les communes pour faire respecter les contrats conclus avec les familles

Les communes ont pris plusieurs initiatives pour inciter les parents à respecter leur contrat.

On peut distinguer deux catégories d'initiatives : celles relevant davantage de la pédagogie et celles plus répressives.

Les communes semblent privilégier le dialogue avec les familles et les sensibilisent au rythme de l'enfant ainsi qu'aux contraintes de l'établissement. Des rappels téléphoniques sont également organisés notamment pour l'accueil occasionnel. Certains établissements ont fait le choix de proposer des activités très attractives le matin pour inciter les familles à ne pas dépasser une certaine heure d'arrivée.

En revanche, en cas d'absences et/ou de retards répétés ou de dépassements de contrat, quelques communes appliquent des pénalités financières.

Par ailleurs, afin d'améliorer leur taux d'occupation les communes ont recours aux agréments modulés, en particulier pendant les périodes de vacances scolaires. Néanmoins les PMI font preuve de plus ou moins de souplesse à ce sujet selon les départements voire n'acceptent pas du tout cette pratique.

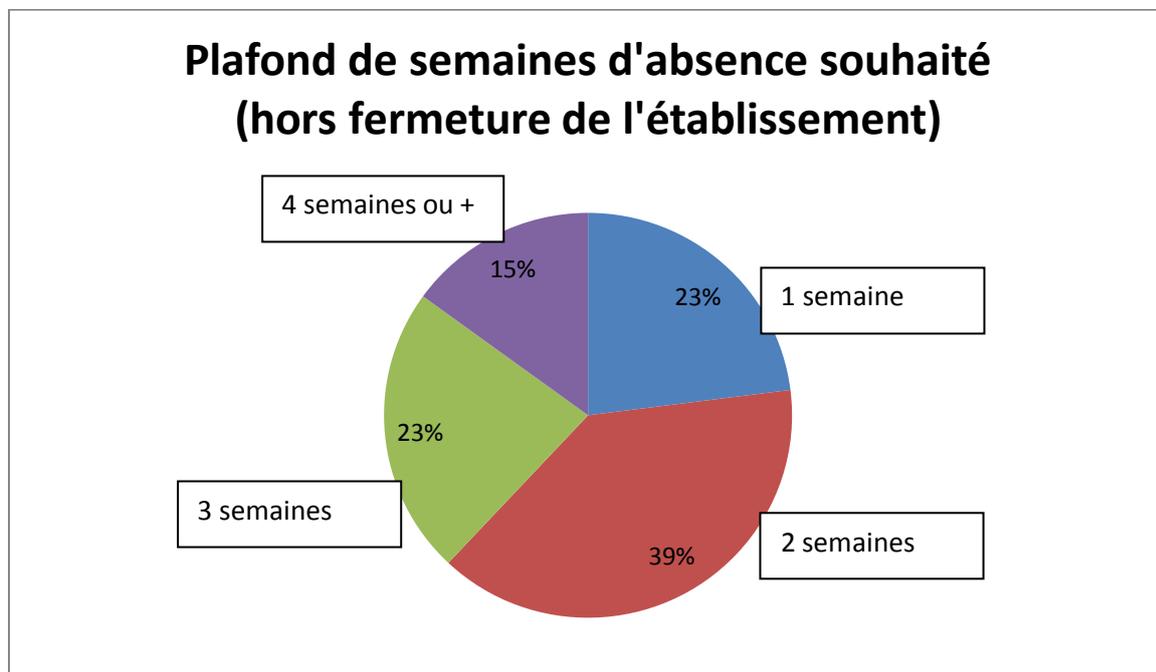
Proposition(s) :

- ➔ Autoriser les communes à prendre l'initiative de déclarer les agréments modulés sous le contrôle de la PMI.

3. Les congés pris par les familles

75% des communes considèrent qu'il faut mettre en place un plafond de semaines d'absences pour les familles.

En effet, dé plafonner le nombre de semaines de congés et développer les contrats modulables n'est pas considéré comme viable par les gestionnaires. La mise en place d'un plafond leur permet de mieux maîtriser leurs dépenses.



En pourcentage de communes

Proposition(s) :

- ➔ Plafonner le nombre de semaines de congés (la limite serait choisie par le gestionnaire) pouvant être prises par les familles

4. La fourniture des produits d'hygiène et de soins ainsi que des repas

27% des communes rencontrent encore des difficultés à fournir les produits d'hygiène et de soins ainsi que les repas.

Les freins sont principalement d'ordre financier : les communes ont dû augmenter le budget de leur service petite enfance pour être en capacité de fournir couches et repas.

Des recrutements ainsi que des formations des agents de cuisine et des agents de ménage ont également dû être organisés.

La problématique du stockage des couches constitue encore un frein pour quelques établissements.

Le choix du prestataire et la difficulté de se faire livrer est également un blocage identifié par les communes rurales.

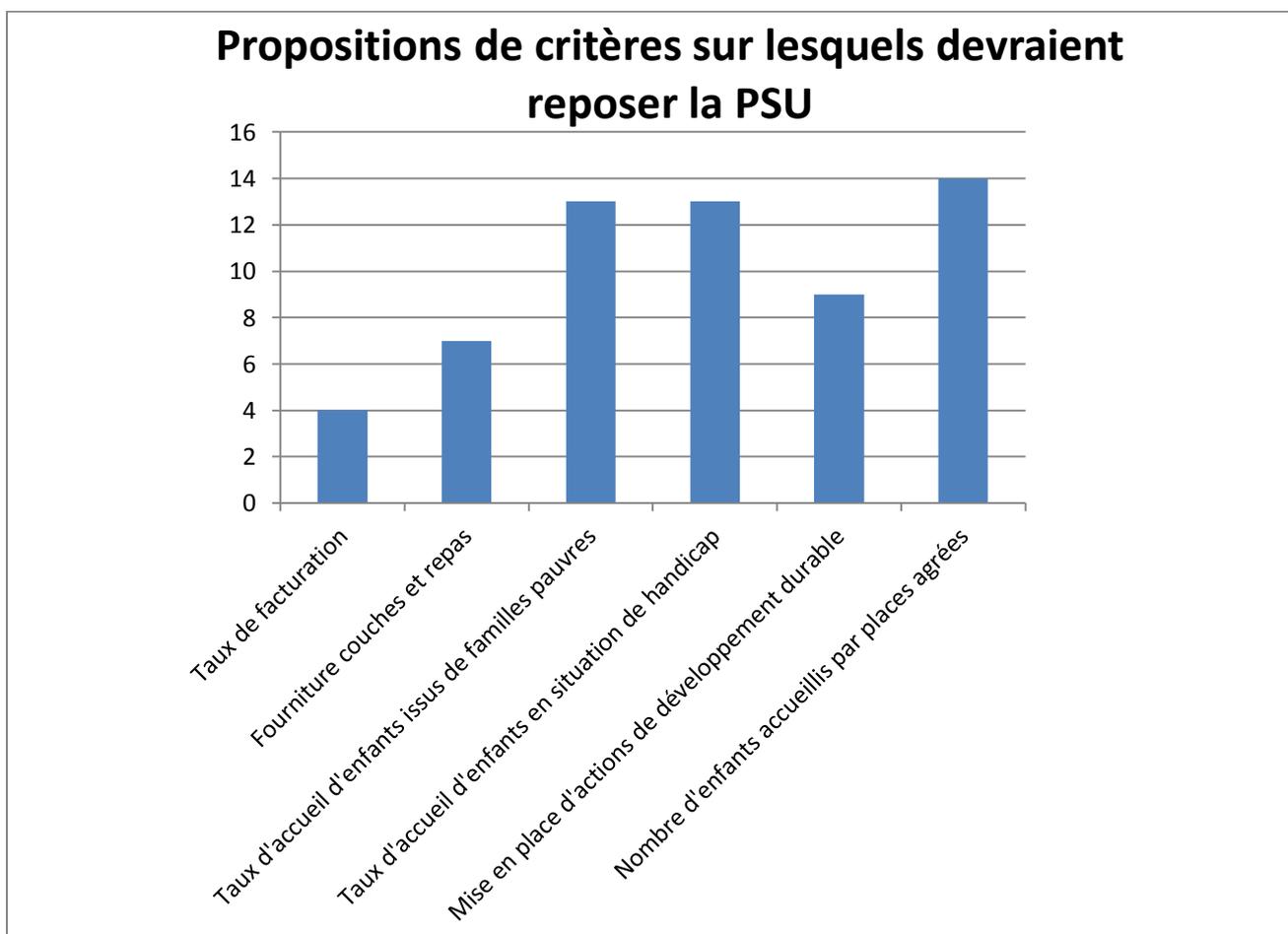
Des difficultés propres aux crèches familiales persistent : les communes n'ont pas toujours réussi à organiser la livraison des couches au domicile des assistantes maternelles.

La moitié des communes indique ne pas avoir bénéficié d'une aide spécifique de la CAF pour la fourniture des couches et/ou des repas sans toutefois préciser si elles l'ont demandée. 1/4 d'entre-elles en a bénéficié et l'autre quart n'a pas connaissance de l'existence de telles aides.

Proposition(s) :

- ➔ Renforcer l'accompagnement des communes pour lesquelles la fourniture des produits d'hygiène et de soins fait l'objet de nombreux freins.
- ➔ S'interroger sur la situation particulière des crèches familiales pour lesquelles la fourniture des couches implique une livraison au domicile des professionnelles.

5. Propositions de critères sur lesquels devraient reposer la PSU



En nombre de communes

Les communes ont également spontanément proposé plusieurs autres critères sur lesquels la PSU devrait reposer :

- ⇒ Tout en laissant le gestionnaire libre des règles de facturation (par contrat jour ou horaire) et des règles encadrant le nombre de jours à facturer, versement d'une subvention alliant les trois points suivants :

1/ versement d'une subvention fixe par place offerte ;

2/ versement d'une subvention forfaitaire par heure de présence réelle majorée pour : l'accueil d'enfants issus de familles bénéficiaires de minimas sociaux, l'accueil d'enfants en situation de handicap (afin de reconnaître le travail des établissements et l'accompagnement social des équipes), les gestionnaires fournissant les repas et les couches ;

3/ maintien du barème des participations familiales.

⇒ Les spécificités des territoires et de leurs besoins propres.

⇒ L'amplitude horaire de la structure et non uniquement les heures consommées par les familles.

⇒ La diversité des familles accueillies (ex : valoriser financièrement l'accueil d'un seuil, à définir, de familles dont les participations sont inférieures à 1€ de l'heure).

6. Le plan pluriannuel d'investissement

a) Intérêts :

- Permet de créer de nouvelles places d'accueil.
- Offre de la visibilité sur le nombre de places qui sera créé.
- Permet également de soutenir les établissements en rénovation.

b) Difficultés :

- Le taux de subvention est jugé faible pour les travaux de maintenance.
- Il est difficile pour les communes de prévoir l'intégralité des travaux dont elles auront besoin.

c) Propositions d'évolution :

- Diminuer le nombre de prêts à taux zéro au profit de plus de subventions réelles.
- Augmenter le taux de subvention pour les travaux de maintenance et de sécurité.
- Accorder davantage de souplesse aux gestionnaires en leur permettant d'indiquer les travaux dont ils auront besoin d'une année à l'autre.
- Revaloriser cette aide ainsi que la PSU pour relancer la création de places.
- Réduire les délais de traitement de dossiers.

7. Le contrat enfance jeunesse

a) Intérêts :

- Obtenir des financements complémentaires et favoriser le développement ou le maintien des places d'accueil.
- Permet de développer de nouvelles actions.
- Mise en synergie d'actions relevant de l'enfance et de la jeunesse.
- Incite au développement d'actions en faveur de la jeunesse.
- Les engagements sont retranscrits dans le cadre d'un contrat pluriannuel.

b) Difficultés :

- Le dossier est très complexe, beaucoup de pièces administratives sont demandées.
- Le projet doit être en constant développement pour être financé.

- Manque de souplesse : ne permet pas d'intégrer les évolutions non prévisibles (ex : rythmes scolaires) ou l'évolution des besoins du territoire. Cette rigidité peut parfois bloquer des projets.
- Le mode de calcul de la subvention est très complexe.

c) Propositions d'évolutions :

- Augmenter le niveau de prise en charge.
- Simplifier le dossier et prévoir des avenants pour amender les programmes.
- Continuer de financer les projets mais lorsque ceux-ci ne sont plus en développement.
- Réduire le délai de traitement des dossiers.
- Prévoir une meilleure prise en charge des actions parentalité et jeunesse.

8. Le fonds de rééquilibrage territorial

a) Intérêts :

- Financements bonifiés dans les zones considérées comme prioritaires.
- Soutien financier non négligeable.

b) Difficultés :

- Lourdeur administrative.

c) Propositions d'évolutions :

- Fusionner cette aide avec les autres prestations de la CNAF.
- Davantage informer les communes de l'existence de ce fonds.

9. Le fonds publics et territoire

a) Intérêts :

- Financement par projet.
- Grande diversité des projets subventionnés.
- Principe très intéressant.
- Permet de soutenir les initiatives locales.

b) Difficultés :

- Etre éligible au fonds.
- Lourdeur administrative : long dossier à compléter.

c) Propositions d'évolutions :

- Financer les travaux de sécurisation.
- Davantage tenir compte des besoins spécifiques des territoires et de l'évolution de ces besoins en cours d'année.
- Elargir le périmètre et le nombre des actions retenues.

10. Le complément mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant

a) Intérêts :

- Facile à percevoir.

b) Difficultés :

- Reste à charge est souvent trop important pour les parents: malgré cette aide le mode d'accueil n'est pas accessible à toutes les familles
- Avance financière des familles.

c) Propositions d'évolutions :

- Plutôt que d'augmenter la PAJE, contraindre ces établissements à revoir le montant de leur facturation.
- S'interroger sur le développement de ces structures qui ne proposent pas un tarif proportionnel aux ressources et à la composition des familles.

Synthèse des propositions de l'AMF :

Les élus sont favorables à une simplification et à une fusion (avec une attention particulière pour le CEJ qui ne s'adresse pas au même public) des principaux co-financements de la CNAF.

Ils sont demandeurs de plus d'information et de transparence sur les règles de co-financements de la CNAF. Des réunions d'informations pourraient être assurées par les CAF, pour les collectivités en faisant la demande, par exemple à l'échelle des intercommunalités.

Les élus locaux attendent également de la CNAF qu'elle maintienne ses niveaux de financement pour les établissements existants.

- Réévaluer les seuils de taux de facturation retenus par la CNAF dans la lettre circulaire PSU du 26 mars 2014, en prenant mieux en compte l'impact de la taille des établissements sur le taux de facturation.
- Revenir aux créneaux horaires pour les établissements en faisant la demande (65% des communes interrogées y sont favorables).
- Valoriser financièrement l'accueil d'un seuil (à définir) de familles dont les participations sont inférieures à 1€ de l'heure ainsi que l'accueil de familles en situation de fragilité sociale.
- Valoriser le temps consacré par les EAJE à l'accompagnement des parents, notamment les plus fragiles, et au développement d'actions de soutien à la parentalité.
- Si le maintien d'une facturation à l'heure est privilégié par la CNAF :
 - o Renforcer l'accompagnement des gestionnaires pour leur permettre d'atteindre le taux de facturation permettant de bénéficier de la meilleure bonification de la PSU ;
 - o Développer des outils permettant de limiter les effets pervers identifiés par les gestionnaires ;
 - o Accorder davantage de tolérance sur l'écart nécessairement existant entre les heures réservées par les heures effectivement consommées ;
 - o Plafonner le nombre de semaines de congés pris par les familles ;
 - o Evaluer le volume des heures moins demandées par les familles (heures creuses) et envisager de les sortir du calcul du taux de facturation.
 - o Faciliter les agréments modulés
- Renforcer l'accompagnement des communes (notamment celles gérant des crèches familiales) pour lesquelles la fourniture des produits d'hygiène et de soins fait l'objet de nombreux freins.
- Revaloriser les co-financements de la CNAF principalement pour les établissements existants, d'autant que la baisse des dotations de l'Etat pèse sur les budgets des communes.
- Renforcer l'information des gestionnaires d'EAJE sur les règles d'attribution des co-financements de la CNAF et leurs évolutions.