



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Micro-crèches : modèles de financement et qualité d'accueil

JANVIER 2024

Frédérique **BREDIN**
Pierre **PRADY**
Pauline **CALLEC**
Adrien **FERRAND**

Simon **ARAMBOUROU**
Julien **MEJANE**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

RAPPORT

Micro-crèches : modèles de financement et qualité d'accueil

Établi par

PIERRE PRADY
Inspecteur des
finances

SIMON ARAMBOUROU
Inspecteur des
affaires sociales

PAULINE CALLEC
Inspectrice des
finances

JULIEN MEJANE
Inspecteur des
affaires sociales

Avec le concours de
ADRIEN HAIRAUT
Data scientist au Pôle
science des données

Avec la participation de
ADRIEN FERRAND
Inspecteur stagiaire des
finances

Sous la supervision de
FRÉDÉRIQUE BREDIN
Inspectrice générale des
Finances

- JANVIER 2024 -

SYNTHÈSE

Les micro-crèches sont des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) dont la capacité maximale est de 12 places. Créées pour répondre aux besoins des territoires ruraux, elles présentent des spécificités relatives à la fois aux normes d'accueil et à leur mode de financement. Au vu de leur fort développement dans les métropoles, à rebours de l'objectif initial, l'objectif de ce rapport est de s'assurer du bien-fondé de ces spécificités au regard des ambitions du service public de la petite enfance (SPPE) et de déterminer les conditions pour que les modèles économiques des micro-crèches s'y conforment.

Bien qu'elles restent minoritaires dans l'accueil collectif des enfants de moins de 3 ans, les micro-crèches représentent désormais l'essentiel du dynamisme de création de places, avec près de 50 % des créations en EAJE entre 2010 et 2020, pour atteindre 13 % des places cette année-là contre 6 % en 2015. Contrairement aux autres EAJE, les micro-crèches sont essentiellement gérées par des structures privées lucratives (à 75 % en 2020).

Le cadre réglementaire applicable aux micro-crèches en matière d'accueil est moins exigeant que dans les autres EAJE, notamment en matière de qualification des personnels ou de taux d'encadrement des personnels. Il rend celles-ci particulièrement attractives dans un contexte de pénurie de professionnels de la petite enfance et permet d'abaisser les coûts des structures, mais fait peser un risque sur la qualité de la prise en charge. L'analyse de questionnaires et de données sociales ne permet toutefois pas d'objectiver un différentiel significatif de qualité de l'accueil entre micro-crèches et autres EAJE.

La mission estime malgré tout que l'application simultanée des normes minimales autorisées ne permet pas de garantir une qualité d'accueil satisfaisante et peut être constitutive de risques, en conduisant la structure à fonctionner avec des personnels faiblement qualifiés et peu encadrés auprès de publics vulnérables. **Il est donc proposé d'aligner – après une phase d'adaptation au regard des tensions rencontrées sur le marché du travail relatif à ce secteur – les normes applicables aux micro-crèches sur celles des autres EAJE,** notamment concernant la qualification des référents techniques et celle des effectifs les plus qualifiés.

Les micro-crèches sont les seuls EAJE pour lesquels coexistent deux modalités différentes de financement, au choix du gestionnaire, ayant des conséquences structurantes pour la participation financière des familles et des administrations publiques :

- ◆ à l'instar des autres crèches, elles peuvent être financées *via* la prestation de service unique (PSU) de la caisse d'allocations familiales (Caf) ;
- ◆ alternativement, elles peuvent opter pour un financement indirect *via* la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) : l'aide de la Caf, le complément de libre choix du mode de garde (CMG) dit « structure », est alors versée directement à la famille. Ce financement par la Paje concerne la grande majorité des micro-crèches (87 % en 2021).

Ne reposant pas sur un tiers-financeur – le plus souvent une commune – contrairement aux EAJE financés via la PSU, les micro-crèches Paje sont le mode d'accueil collectif le plus coûteux pour les familles, avec des restes à charge défavorables aux familles les plus modestes, ainsi que pour la branche famille. Afin d'assurer leur rentabilité, les micro-crèches en Paje proposent un système de tarification qui les éloignent encore plus des principes de la PSU et leur permet, dans certains cas, de contourner le plafond horaire du CMG : coûts horaires différents en fonction de la quotité de garde demandée, facturation au forfait plutôt qu'au réel, annualisation des factures, absence ou faible prise en compte des revenus des familles.

Rapport

Si cela peut représenter des inconvénients, notamment financiers pour les familles, l'installation d'une micro-crèche Paje peut être attractive pour les collectivités territoriales d'un point de vue budgétaire. En effet, ce type de structures permet d'ouvrir des places en crèche sans que la commune n'ait à porter ou financer un projet d'établissement en PSU. **À cet égard, la mission met en évidence un effet d'éviction entre micro-crèches Paje et autres crèches, qu'aucun pilotage national ou local ne contrebalance à l'heure actuelle.**

Les normes d'accueil des micro-crèches et la liberté des pratiques commerciales conduisent à une forte diversité des modèles économiques des micro-crèches Paje que la mission a pu explorer à travers (i) les données fiscales et (ii) un questionnaire adressé aux gestionnaires, au taux de réponse satisfaisant. Il apparaît que le financement complexe des micro-crèches Paje permet d'actionner différents leviers pour assurer leur rentabilité :

- ◆ des établissements choisissent d'appliquer une grande partie des dérogations dont peuvent bénéficier les micro-crèches Paje sur le plan réglementaire ;
- ◆ des structures cherchent à se rapprocher des normes applicables aux autres EAJE et présentent donc des charges élevées qu'elles peuvent assumer avec (i) une tarification plus élevée, (ii) un niveau minimal de réservation de berceaux (iii) ou parce qu'elles se situent dans des zones où les charges sont moindres, en particulier les charges locatives ;
- ◆ des entreprises cherchent à maximiser la réservation de berceaux dans les établissements et partant, la rentabilité. Cette stratégie est adoptée par les plus grands groupes, et permet à la fois de faire face à des charges plus élevées (en matière de personnel ou de localisation géographique) et d'assurer une rentabilité plus élevée pour les structures.

Cette dernière stratégie pose question car les réservations de berceaux (i) reposent en grande partie sur des financements publics *via* le crédit d'impôt famille (CIFAM) et (ii) sont génératrices d'inégalités d'accès. **Le CIFAM, qui a déjà fait l'objet d'un rapport d'inspection en 2021, présente en outre certaines faiblesses qui conduisent la mission à recommander sa suppression, à condition que l'enveloppe qui y est consacrée soit réallouée en faveur de l'accueil collectif**, notamment *via* une réforme du CMG structure.

Le dynamisme de l'offre d'accueil passera également par le renforcement de l'efficacité des aides à l'investissement allouées par les Caf. L'évaluation de ces subventions doit être renforcée, y compris au niveau individuel, de manière à éviter de potentiels effets d'aubaine.

De manière à rendre plus lisible et davantage pilotable l'accueil en EAJE, mais aussi pour harmoniser les restes à charge applicables aux familles, il est souhaitable de faire converger progressivement les modèles de financement des micro-crèches vers la PSU. La mission considère ainsi que lorsque les revenus issus de la réservation de berceaux dépassent 34 % du chiffre d'affaires d'une structure, les employeurs constituent *de facto* un tiers réservataire et le maintien d'un financement par la Paje n'est plus justifié.

Enfin, la mission considère que le CMG devrait mieux correspondre aux besoins des familles, et notamment réduire le différentiel de reste à charge entre ménages aisés et ménages modestes pour des durées de garde plus longue *via* la linéarisation du CMG. De telles réformes devront s'accompagner d'un encadrement supplémentaire de la facturation par les structures en plafonnant le nombre d'heures facturées mensuellement.

Les propositions de la mission ont pour objet, dans la perspective de la mise en place du SPPE, (i) de garantir une qualité minimale d'accueil, (ii) de renforcer l'accessibilité des familles et (iii) de limiter les distorsions des modèles de financement, qui favorisent la Paje au détriment de la PSU, à rebours de l'objectif initial des micro-crèches. Structurantes pour le secteur, ces propositions interagissent et il est recommandé de les mettre en œuvre conjointement, afin d'éviter des effets de bord qui pourraient dégrader l'offre d'accueil, d'un point de vue quantitatif ou qualitatif. À plus long terme, elles ne dispensent toutefois pas d'une évolution plus systémique du secteur des EAJE consistant à créer une obligation, pour les collectivités territoriales, de création de places qui présenterait de nombreux avantages.

PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Aligner d'ici le 1^{er} septembre 2026 les obligations de qualification du référent technique des micro-crèches sur celles des directeurs des autres établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et porter la quotité de temps de travail à 0,5 ETP par établissement.

Proposition n° 2 : D'ici le 1^{er} septembre 2026, rendre obligatoire dans les micro-crèches la présence d'au moins 1 ETP de personnel diplômé (auxiliaire de puériculture, EJE, infirmier, psychomotricien, puériculteur) parmi les effectifs encadrants les enfants.

Proposition n° 3 : Étudier la possibilité d'augmenter le taux de préscolarisation des enfants de moins de trois ans afin de permettre de répondre à certains besoins et attentes des parents tout en réduisant la demande de places en établissement d'accueil du jeune enfant.

Proposition n° 4 : Instaurer une fréquence minimale obligatoire pour les visites de contrôle des EAJE par la PMI et imposer une nouvelle visite dans les six mois en cas de manquements constatés.

Proposition n° 5 : Dans la continuité de l'article 18 de la loi pour le plein emploi, mettre en place au sein de la caisse nationale d'allocations familiales, un pôle d'analyse des modèles économiques des EAJE en recourant à un *reporting* régulier des micro-crèches incluant des informations non exclusivement financières (berceaux ouverts, berceaux réservés, qualité de l'accueil, etc.).

Proposition n° 6 : En cohérence avec le précédent rapport d'inspection consacré au sujet, supprimer, éventuellement par étapes, le crédit d'impôt famille (CIFAM) hors dépenses engagées dans le cadre d'un chèque emploi service universel (CESU) et réallouer les économies réalisées dans une augmentation des bonus de la prestation de service unique (PSU) et du complément du mode de garde (CMG) structure de manière à (i) préserver la viabilité économique des EAJE et (ii) préserver le reste à charge des familles et diminuer celui des familles les plus modestes.

Proposition n° 7 : Réformer les règles relatives aux subventions d'investissement des caisses d'allocation familiales en diminuant le taux de subventionnement *ex ante* et en uniformisant les règles d'attribution applicables aux différents types d'EAJE. À cet égard, la mission propose (i) une diminution du plafond de 80 % du taux de subvention, éventuellement avec substitution d'une partie de la subvention en prêt et (ii) un conventionnement avec les établissements prévoyant un versement annuel de la subvention.

Proposition n° 8 : Obliger le passage en PSU pour toute micro-crèche Paje dont le chiffre d'affaires de l'année précédente est constitué à plus de 34 % par de la réservation de berceaux. En pratique, la mission recommande de conditionner l'éligibilité au CMG des clients d'une micro-crèche au respect de ce critère par l'établissement.

Proposition n° 9 : Réformer le barème du CMG structure pour supprimer les effets de seuil liés aux tranches de revenus et rapprocher le reste à charge des familles de celui des autres EAJE en intégrant, dans le calcul du CMG structure, le volume d'heures de garde réalisées.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. PORTEES PAR UNE FORTE DYNAMIQUE, LES MICRO-CRECHES SONT INEGALEMENT REPARTIES SUR LE TERRITOIRE, PEU ACCESSIBLES AUX FAMILLES MODESTES ET CONTRIBUENT AU DESENGAGEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	2
1.1. Principale source de création de berceaux, la part des micro-crèches dans l'offre d'EAJE était de 12 % en 2020 et pourrait augmenter dans les années à venir	2
1.1.1. <i>Près de 47 000 nouveaux berceaux ont été créés en micro-crèches entre 2010 et 2020, soit près de 50 % des créations de place en EAJE sur la période</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Principalement issus du secteur privé lucratif, les gestionnaires de micro-crèches peuvent opter pour une modalité de financement reposant seulement sur les familles solvabilisées par les prestations de la caisse d'allocations familiales</i>	<i>4</i>
1.2. Le reste à charge élevé des micro-crèches Paje les rend peu accessibles aux familles modestes, en particulier pour une garde à temps plein	7
1.2.1. <i>Du fait de leur tarification et de la nature du complément du mode de garde, les micro-crèches Paje constituent le mode d'accueil collectif le plus coûteux, notamment pour les familles les plus modestes.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Les pratiques de tarification observées rendent les micro-crèches Paje difficilement accessibles aux plus modestes au-delà de 3 jours par semaine</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Le coût élevé des micro-crèches se traduit par une sur-représentation des familles aisées et par de faibles durées de garde pour les revenus les plus bas.....</i>	<i>11</i>
1.3. Caractérisées par une répartition hétérogène sur le territoire, les micro-crèches Paje n'encouragent pas le financement d'EAJE par les communes	13
1.3.1. <i>Les micro-crèches Paje sont principalement réparties dans les métropoles, et les zones où le niveau de vie est le plus élevé, contrairement aux objectifs qui avaient conduit à leur création.....</i>	<i>13</i>
1.3.2. <i>En l'absence d'une obligation de création de places par les collectivités territoriales, l'implantation de micro-crèches Paje n'encourage pas leur participation financière alors que leurs outils de régulation de l'offre sont limités.....</i>	<i>16</i>
2. CERTAINES DEROGATIONS APPLICABLES AUX MICRO-CRECHES EN MATIERE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT DOIVENT ETRE SUPPRIMEES ET LES CONTROLES, NOTAMMENT DES PMI, RENFORCES	17
2.1. Si la différence de qualité d'accueil entre micro-crèches et autres EAJE est difficile à établir, le cadre normatif dont elles relèvent fait peser un risque en matière de qualité de prise en charge des enfants	17
2.1.1. <i>Les micro-crèches bénéficient d'un cadre normatif spécifique, moins exigeant que celui des autres crèches.....</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>La notion de qualité de prise en charge reste difficile à objectiver.....</i>	<i>21</i>

2.1.3.	<i>Le cadre dérogatoire dont bénéficient les micro-crèches est porteur de risques et n'apparaît pas justifié</i>	22
2.2.	Des réformes de moyen terme, adaptées au contexte de pénurie de professionnels, devront être mises en œuvre.....	23
2.2.1.	<i>Les normes applicables aux micro-crèches doivent revenir vers le droit commun en commençant par le relèvement des exigences de qualification des personnels</i>	23
2.2.2.	<i>Si les modifications apportées par la loi pour le plein emploi renforcent le cadre en matière de contrôles et de sanctions des EAJE, leur mise en œuvre effective reste un enjeu</i>	25
3.	COMPLEXE, INSUFFISAMMENT PILOTE ET PEU TRANSPARENT, LE SYSTEME DE FINANCEMENT DES MICRO-CRECHES PAJE LEUR PERMET D'ACTIONNER DIFFERENTS LEVIERS POUR ASSURER LEUR RENTABILITE	27
3.1.	La multitude de financeurs, privés comme publics, des micro-crèches, ainsi que le manque de transparence sur leur tarification, obère le pilotage de ces structures dans le cadre du service public de la petite enfance	27
3.2.	Les normes d'accueil des micro-crèches et la liberté des pratiques commerciales permettent une forte hétérogénéité des modèles économiques des micro-crèches Paje.....	28
3.2.1.	<i>L'analyse des liasses fiscales, limitée aux gestionnaires du secteur privé lucratif, ne permet pas de mettre en évidence une surrentabilité des micro-crèches Paje par rapport aux crèches PSU ni aux autres EAJE</i>	28
3.2.2.	<i>Selon qu'elles proposent une qualité d'accueil plus exigeante que les normes minimales, ou qu'elles pratiquent un taux élevé de réservation de berceaux, les micro-crèches Paje atteignent des niveaux de rentabilité différents</i>	31
3.3.	Bien qu'ils participent à la création de places en EAJE, les avantages fiscaux relatifs au financement des berceaux par les employeurs présentent des effets pervers et doivent être rationalisés	34
3.4.	Hétérogènes et peu contrôlées, les aides à l'investissement de la Caf devraient être refondues, au moins en ce qui concerne les micro-crèches Paje	36
4.	LE CMG STRUCTURE DOIT EVOLUER POUR REpondre AUX BESOINS DE TOUTES LES FAMILLES ET ETRE ENCADRE POUR QUE SON UTILISATION DEMEURE RESIDUELLE	37
4.1.	Le passage en PSU des crèches devrait être privilégié pour harmoniser et rendre plus lisible le pilotage des EAJE dans le cadre du SPPE	37
4.1.1.	<i>Lorsque la réservation de berceaux assure aux micro-crèches Paje un tiers de son chiffre d'affaires, les employeurs constituent un tiers financeur de facto</i>	38
4.1.2.	<i>La généralisation de la PSU ou d'une autre modalité de financement des micro-crèches Paje devrait s'accompagner d'exigences plus importantes en matière de participation financière des collectivités locales</i>	38
4.2.	À l'instar de la réforme prévue pour le CMG emploi direct, des améliorations du CMG structure doivent être apportées pour les cas où le modèle des micro-crèches Paje est conservé	39

INTRODUCTION

En mars 2023, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a remis un rapport sur la qualité de l'accueil et la prévention de la maltraitance dans les crèches qui suggérait d'analyser plus avant l'impact des modalités de financement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) sur la qualité de cet accueil.

À cet égard, les micro-crèches constituent un champ d'analyse à part entière, de par leurs modalités particulières de financement et leurs normes spécifiques en matière d'encadrement des jeunes enfants, d'autant plus que le Gouvernement souhaite que les micro-crèches soient incluses dans le service public de la petite enfance (SPPE). Ce projet, qui constitue une réponse à des faits divers ayant alerté sur les conditions de sécurité et de bienveillance des enfants accueillis en établissements, prévoit notamment (i) une meilleure maîtrise de la qualité de l'accueil (ii) une meilleure couverture territoriale et sociale des familles, *via* un financement permettant de réduire les restes à charge et d'améliorer la transparence des circuits financiers dont bénéficient les micro-crèches privées.

Dès lors, la présente mission – annoncée lors de la présentation des contours du SPPE – a été confiée à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'IGAS le 11 octobre 2023 afin de répondre à un triple objectif :

- ◆ évaluer la pertinence et les conséquences d'évolutions réglementaires portant sur les taux d'encadrement ou les qualifications requises au sein des micro-crèches (partie 2) ;
- ◆ proposer une évolution du cadre normatif et du modèle de financement et de contrôle des micro-crèches PAJE qui permette de garantir la qualité d'accueil du jeune enfant, d'améliorer l'accessibilité pour les familles et de renforcer la transparence financière dans leurs rapports avec les pouvoirs publics (parties 3 et 4) ;
- ◆ analyser les modalités de soutien en investissement versé par les caisses d'allocations familiales (Caf) (partie 3.4).

Le rapport est accompagné de six annexes :

- ◆ l'annexe I présente la réglementation applicable et l'évolution récente du secteur des micro-crèches ;
- ◆ l'annexe II explique les schémas de financement des micro-crèches et analyse les modèles économiques de ces structures, au moyen d'analyses de données et de questionnaires financiers adressés aux gestionnaires ;
- ◆ l'annexe III explique la tarification applicable en micro-crèches, et ses conséquences sur les restes à charge des familles, les profils de leurs clients et les différentiels de financement public entre types d'accueil du jeune enfant ;
- ◆ l'annexe IV recense des réformes qui pourraient constituer des modèles alternatifs de financement des micro-crèches, et en présente les impacts ;
- ◆ l'annexe V apporte des éléments permettant de caractériser les éventuelles spécificités des micro-crèches en matière de qualité d'accueil du jeune enfant ;
- ◆ l'annexe VI liste les personnes rencontrées par la mission.

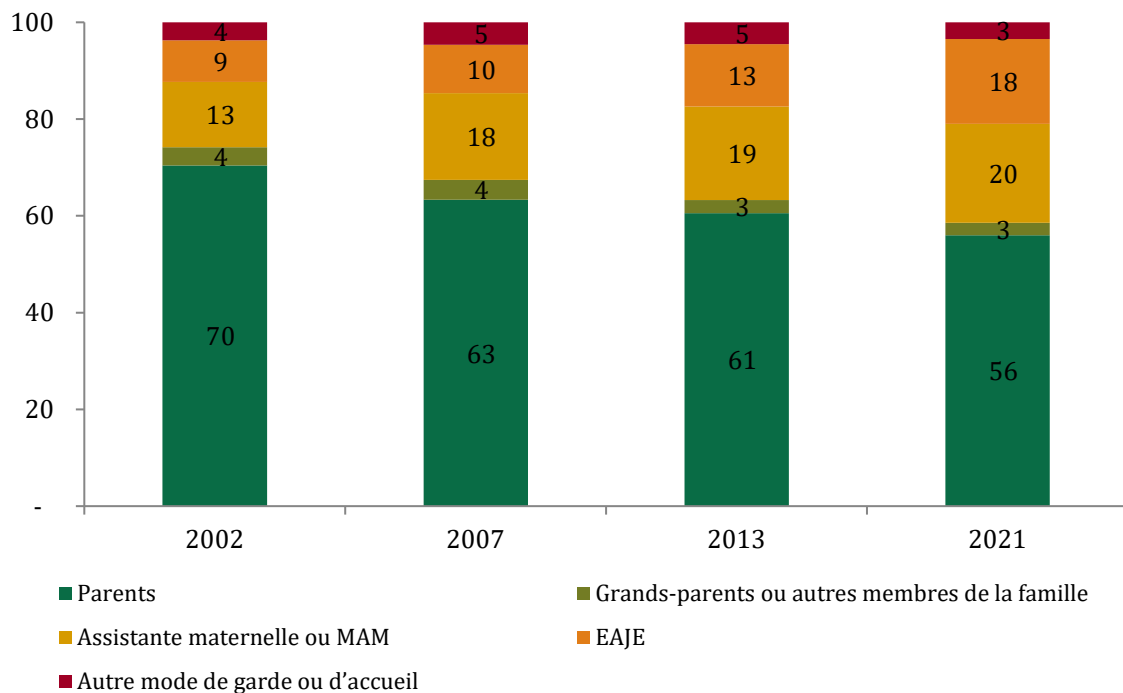
1. Portées par une forte dynamique, les micro-crèches sont inégalement réparties sur le territoire, peu accessibles aux familles modestes et contribuent au désengagement des collectivités territoriales

1.1. Principale source de création de berceaux, la part des micro-crèches dans l’offre d’EAJE était de 12 % en 2020 et pourrait augmenter dans les années à venir

1.1.1. Près de 47 000 nouveaux berceaux ont été créés en micro-crèches entre 2010 et 2020, soit près de 50 % des créations de place en EAJE sur la période

Les établissements d’accueil du jeune enfant (EAJE) sont les structures autorisées à accueillir des enfants de zéro à six ans et constituent le socle de l’accueil collectif en France. Ce type d’accueil représentait 18 % des modes d’accueil en 2021, une part qui a doublé depuis 2002 mais qui ne suffit pas à satisfaire toutes les demandes des familles (cf. graphique 1). Il représente désormais une part similaire à celle des assistantes maternelles (20 % en 2021), alors que la garde par la famille – bien qu’en recul – reste le mode auquel les ménages ont le plus recours.

Graphique 1 : Répartition du principal mode d’accueil des enfants de moins de trois ans entre 2002 et 2021 (en %)



Source : Mission, d’après l’enquête Modes de garde et d’accueil des jeunes enfants pour 2021, DREES.

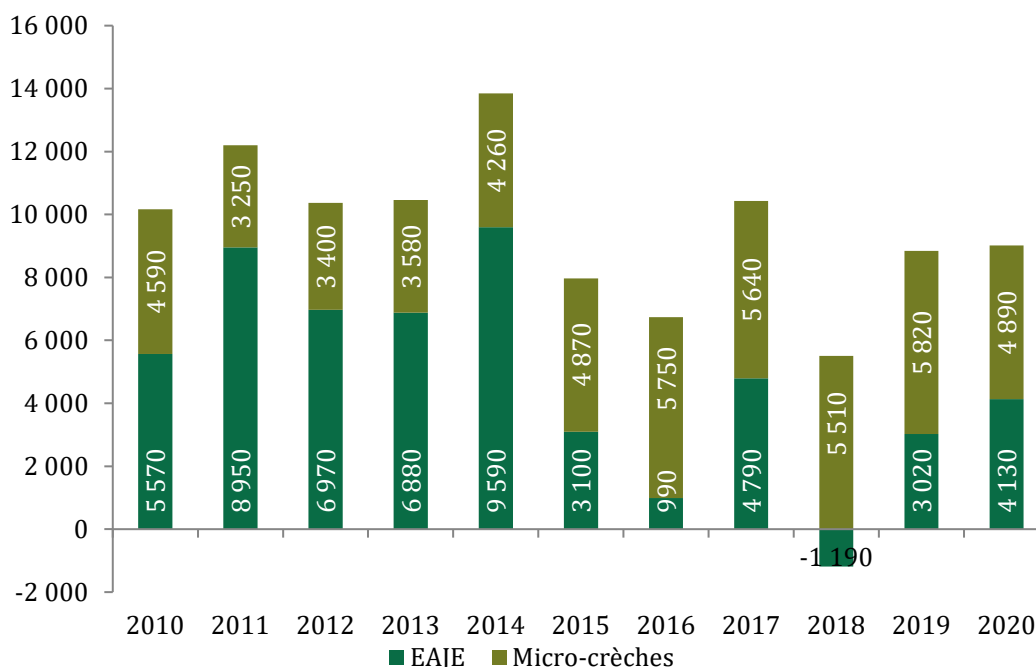
Rapport

Parmi les différents types d'EAJE, les crèches collectives¹ peuvent accueillir des enfants âgés de 0 à 3 ans de manière régulière ou ponctuelle et ont des obligations en termes d'encadrement, de personnel et de bâti qui diffèrent selon la taille de l'établissement (cf. 2.1.1 et Annexe I).

En 2020, les structures d'accueil collectif² représentaient 15 640 établissements contre 5 120 en 2002, pour 411 790 places en 2020 contre 182 340 en 2002. La progression plus rapide du nombre d'établissements sur la période (+6,4 % de taux de croissance annuel moyen) que du nombre de places (+4,6 %) illustre la tendance à la création de petites structures, et notamment de micro-crèches.

Créées en 2010, les micro-crèches ne sont définies que par leur capacité d'accueil : il s'agit des établissements ayant une capacité d'accueil inférieure ou égale à 12 places³. **Les micro-crèches sont responsables de la majeure partie de la dynamique de création de places depuis 2010.** En effet, de 2010 à 2020, la part des micro-crèches dans la création de places nettes en EAJE est de près de 50 %. Sur la période 2015-2020, les micro-crèches sont même à l'origine de 70 % de la création de places nettes en EAJE (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Contribution des micro-crèches dans la création de berceaux en EAJE depuis 2010



Source : Mission, d'après l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants pour 2021, DREES.

¹ Les jardins d'enfants et les crèches familiales sont d'autres types d'EAJE, cf. Annexe I.

² Hors haltes-garderies et jardins d'enfants.

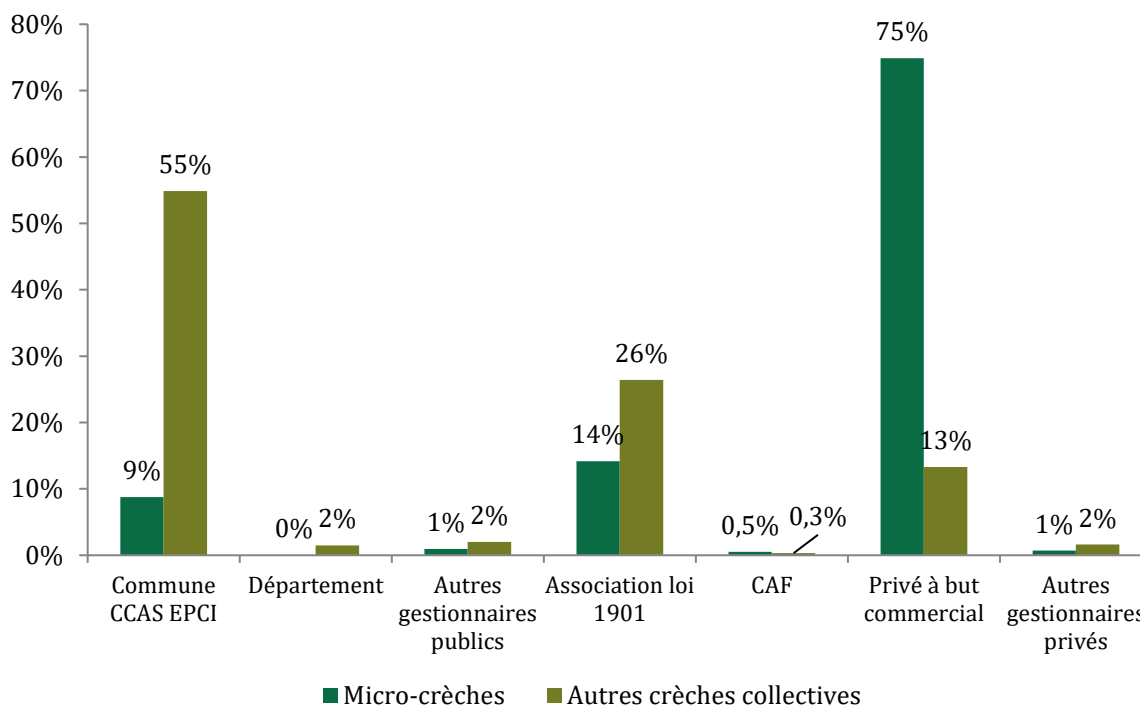
³ Article R. 2324-46 du code de la santé publique, hors accueil temporaire en surnombre.

Même si elles restent minoritaires au sein des crèches (13 % des places en crèches en 2020⁴), la proportion des micro-crèches pourrait augmenter dans l'accueil des jeunes enfants, ce qui invite à évaluer les causes de leur progression. En effet, les dynamiques actuelles – bien qu'affectées par la médiatisation récente de certains cas de maltraitance en EAJE – pourraient augmenter cette part. Ainsi, en prolongeant l'évolution moyenne des places en micro-crèches et dans les autres crèches constatées entre 2015 et 2020, la part des premières dans le total des crèches pourrait dépasser 30 % d'ici 2030. De plus, la décroissance anticipée du nombre d'assistants maternels du fait du vieillissement de la profession⁵ a pour conséquence mécanique d'augmenter à terme la part des EAJE dans le total de l'offre d'accueil du jeune enfant.

1.1.2. Principalement issus du secteur privé lucratif, les gestionnaires de micro-crèches peuvent opter pour une modalité de financement reposant seulement sur les familles solvabilisées par les prestations de la caisse d'allocations familiales

Contrairement aux autres crèches, les micro-crèches sont essentiellement gérées par des structures privées, majoritairement lucratives (à 75 % en 2020, et à 14 % par des associations loi 1901, cf. graphique 3). Les autres crèches collectives sont majoritairement publiques et peuvent être gérées par les communes, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou par les départements.

Graphique 3 : Répartition des micro-crèches et autres établissements d'accueil collectif par type de gestionnaire (en % du total de chaque catégorie)⁶



⁴ 12 % des places en EAJE, incluant les haltes-garderies et les jardins d'enfants.

⁵ En moyenne sur l'ensemble du territoire, 44 % des assistants maternels devraient partir en retraite d'ici 2030. Cf. « Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique » par le haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), 2022.

⁶ Les autres gestionnaires privés peuvent être des mutuelles, comités d'entreprise, etc.

Rapport

Source : Données de la DREES issues de l'enquête Aide sociale et relatives à l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans pour 2020 ; calculs de la mission.

Les micro-crèches sont les seuls EAJE pour lesquels coexistent deux modalités différentes de financement – au choix du gestionnaire – ayant des conséquences majeures pour la participation financière des familles et des administrations publiques, les collectivités territoriales notamment (cf. Annexe II) :

- ◆ **à l'instar des autres crèches, un financement *via* la prestation de service unique (PSU), qui concernait 851 micro-crèches en 2021** (cf. figure 1). Dans le total des coûts de fonctionnement, la somme de la PSU et de la participation des familles⁷ ne peut excéder 66 % du coût de revient horaire du berceau de façon à permettre une meilleure accessibilité des structures aux familles, quels que soient leurs revenus et le mode d'accueil souhaité. Cette modalité de financement fait intervenir :
 - la branche famille avec la prestation de service unique (PSU) ;
 - les familles, à proportion de leurs revenus, dans la limite d'un plancher et d'un plafond. Cette participation ouvre droit à un crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant hors du domicile ;
 - un tiers financeur pour au moins 34 % du coût de revient horaire. Celui-ci peut être une collectivité territoriale, principalement une commune, une entreprise, ou un gestionnaire ayant pour objectif de réserver des berceaux à des employeurs ou des collectivités ;
- ◆ **avec la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)**, cf. figure 2. Dans ce cas, l'aide de la Caf, le complément de libre choix du mode de garde (CMG) dit « structure », est versée directement à la famille. La structure facture le service rendu à la famille, dans la limite d'un plafond de 10 € par heure, laquelle peut obtenir de la Caf un remboursement d'une partie – jusqu'à 85 % – de la facture. **Cette modalité de financement concernait la grande majorité des micro-crèches (87 %), soit 5 463 structures actives en 2021**⁸. Outre les familles et la Caf, **des employeurs ou collectivités réservataires peuvent participer au financement des berceaux** pour mettre à disposition des places à leurs salariés ou administrés dans une micro-crèche Paje (c'est la situation présentée en figure 2). Le nombre de berceaux réservés est variable selon les micro-crèches.

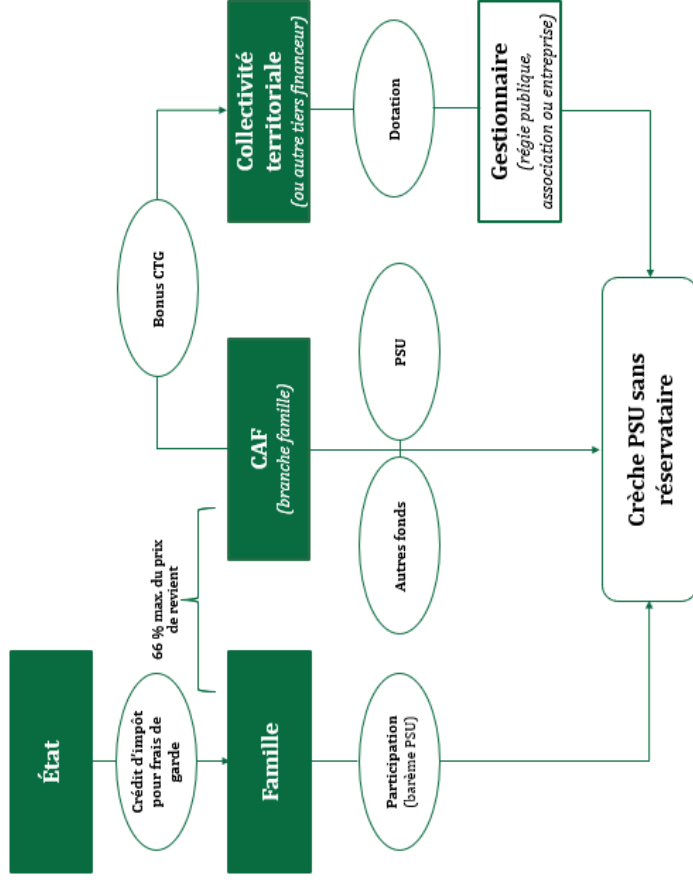
Si elles participent au financement du fonctionnement de la structure, et que celle-ci est financée par la PSU ou la Paje, les entreprises privées réservataires de berceaux assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS) bénéficient d'avantages fiscaux (cf. 3.3) qui permettent de réduire le reste à charge lié à la réservation de berceaux à environ 25 % du montant dépensé⁹. En revanche, les administrations et collectivités réservataires ne bénéficient pas de ces mêmes avantages dans la mesure où elles ne sont pas assujetties à l'IS. Ces dernières bénéficient toutefois du bonus réservataire de la Cnaf dans le cadre d'un contrat territorial réservataire employeur (CTRE).

⁷ La participation des familles est déterminée selon un barème de la Caf qui prend en compte, d'une part, les capacités financières des familles et, d'autre part, leur composition (nombre d'enfants, etc.).

⁸ Données communiquées par la Caisse nationale d'allocations familiales.

⁹ Cf. *infra* : l'entreprise réservataire bénéficie d'un crédit d'impôt à hauteur de 50 % de leurs dépenses de réservation (son montant étant plafonné à 500 000 € par an), celles-ci étant de plus déductibles du résultat fiscal soumis à l'impôt sur les sociétés.

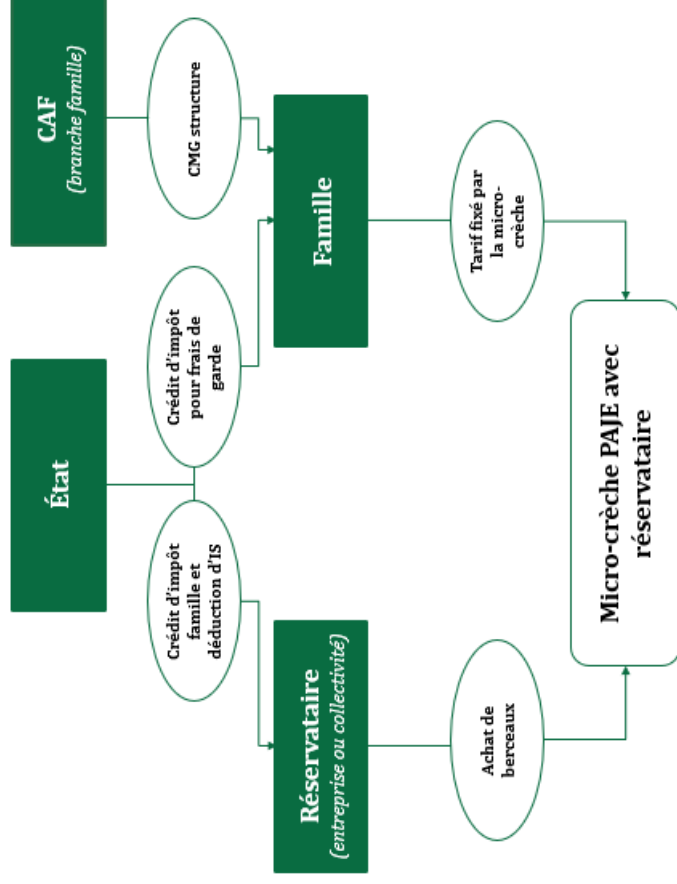
Figure 1 : Schéma de financement d'une crèche en prestation de service unique (PSU) sans réservataire



Source : Mission.

Note : Pour prendre en compte les situations particulières de certains territoires et encourager l'accueil de tous les enfants, la Cnaf a mis en place des bonus, visant à alléger la charge des gestionnaires d'EAJE, dont le bonus « territoire CTG », versé directement au gestionnaire dès lors que la collectivité signe une convention territoriale globale (CTG) et qu'elle soutient financièrement les équipements d'accueil des enfants.

Figure 2 : Schéma de financement d'une micro-crèche PAJE avec réservataire



Source : Mission.

Note : Seules les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) bénéficient du CIFAM et de la déduction d'IS.

1.2. Le reste à charge élevé des micro-crèches Paje les rend peu accessibles aux familles modestes, en particulier pour une garde à temps plein

1.2.1. Du fait de leur tarification et de la nature du complément du mode de garde, les micro-crèches Paje constituent le mode d'accueil collectif le plus coûteux, notamment pour les familles les plus modestes

Dans le cas où les micro-crèches sont organisées autour de la Paje (cf. 1.1.2), les familles dont l'enfant est accueilli dans ces structures sont solvabilisées par le CMG structure qui est modulé selon trois tranches (cf. tableau 2) déterminées en fonction d'un barème croisant les ressources de la famille et le nombre d'enfants à charge (cf. tableau 1). **Le CMG structure présente plusieurs limites :**

- ◆ contrairement au barème de la PSU, le montant du CMG n'est pas linéaire et présente des effets de seuils en fonction du revenu (cf. 4.2) ;
- ◆ le montant du CMG est plafonné à 85 % de la dépense totale de garde, le reste à charge de la famille est donc toujours *a minima* égal à 15 % de la dépense, quel que soit le revenu ;
- ◆ au-delà du montant de CMG, il n'y a plus de prise en charge par la Caf si bien que chaque euro de coût de garde supplémentaire correspond à un euro de reste à charge.

Ces limites, ainsi que l'absence de tiers financeur créent un reste à charge plus élevé en micro-crèche Paje que dans un EAJE PSU, d'autant plus défavorable que le revenu de la famille est faible.

Tableau 1 : Plafonds annuels du complément mode de garde pour les couples (montants applicables du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024)

Enfant(s) à charge	Tranche 1 : revenus inférieurs à	Tranche 2 : revenus ne dépassant pas	Tranche 3 : revenus supérieurs à
1 enfant	21 661 €	48 135 €	48 135 €
2 enfants	24 735 €	54 968 €	54 968 €
3 enfants	27 809 €	61 801 €	61 801 €
4 enfants	30 883 €	68 634 €	68 634 €
Par enfant à charge supplémentaire	+ 3 074 €		+ 6 833 €

Source : Cnaf.

Note : Ces plafonds de ressources sont majorés de 40 % si la personne est isolée.

Tableau 2 : Tranches du CMG structure pour les enfants âgés de 0 à 3 ans (montants applicables du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024)¹⁰

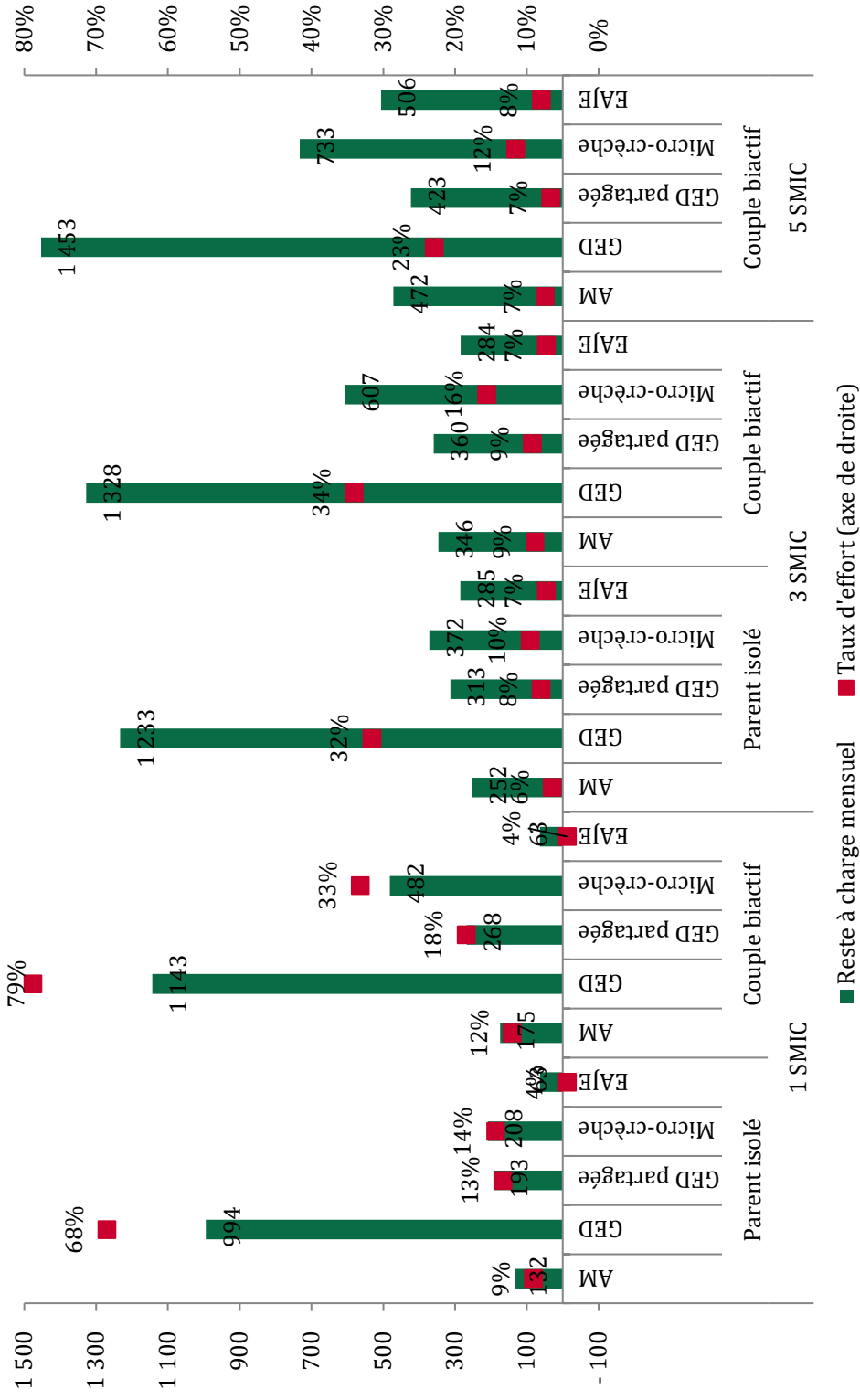
Tranches de revenus	Montant du CMG structure
Tranche 1	925,26 €
Tranche 2	797,60 €
Tranche 3	669,99 €

Source : Cnaf.

Note : Ces montants sont majorés de 30 % si la personne est isolée.

¹⁰ Les montants sont majorés de 30 % pour les parents isolés.

Graphique 4 : Taux d'effort et reste à charge d'une garde d'un enfant selon la configuration familiale et le revenu



Source : REPSS Famille relatif au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale 2022. Note : assistants maternels (AM) ; garde d'enfant à domicile (GED).

À partir d'un raisonnement par cas-types, la Cnaf et la direction de la sécurité sociale (DSS)¹¹ estiment ainsi que les micro-crèches Paje constituent systématiquement le mode d'accueil le plus coûteux pour les parents, quel que soit leur niveau de revenu, à l'exception de la garde à domicile simple. En ce qui concerne le seul accueil collectif (cf. Annexe III et graphique 4) :

- ♦ en valeur, l'écart de reste à charge entre accueil collectif PSU et micro-crèche Paje s'accroît également au fur et à mesure que le revenu des familles diminue. Ainsi, le reste à charge dans ce type de structure pour un couple biactif dont les revenus s'élèvent à 1 SMIC est 8,5 fois supérieur à celui auquel il aurait à faire face dans un EAJE PSU, cet écart se réduisant à 2,2 pour des revenus d'un montant égal à 3 SMIC ;
- ♦ les micro-crèches Paje présentent le taux d'effort le plus important, avec une croissance inversement proportionnelle au revenu.

1.2.2. Les pratiques de tarification observées rendent les micro-crèches Paje difficilement accessibles aux plus modestes au-delà de 3 jours par semaine

Les simulations effectuées par la Cnaf et la DSS (cf. 1.2.1) portent sur des cas types théoriques pour une garde à temps plein, ce temps plein étant assimilé à 9 heures par jour, 18 jours par mois, avec un coût horaire de 9,2 €.

Néanmoins, dans la pratique, les tarifications appliquées par les micro-crèches Paje compliquent les comparaisons avec les EAJE PSU :

- ♦ les structures peuvent imposer aux parents des tarifications fondées sur un prix annuel qui est ensuite mensualisé. Pour cela, la structure calcule un nombre annuel de jours de garde correspondant au nombre total de jours d'une année auquel sont retranchés les week-ends et les jours de fermeture de l'établissement (le plus souvent 4 à 5 semaines de fermeture), soit entre 235 et 240 jours de garde par an ;
- ♦ les structures peuvent imposer la facturation d'un nombre d'heures de garde quotidien décorrélé des besoins de la famille et *de facto* du nombre d'heures réellement effectué. Ces forfaits journaliers tarifés par les micro-crèches peuvent être supérieurs à 9 heures¹² ;

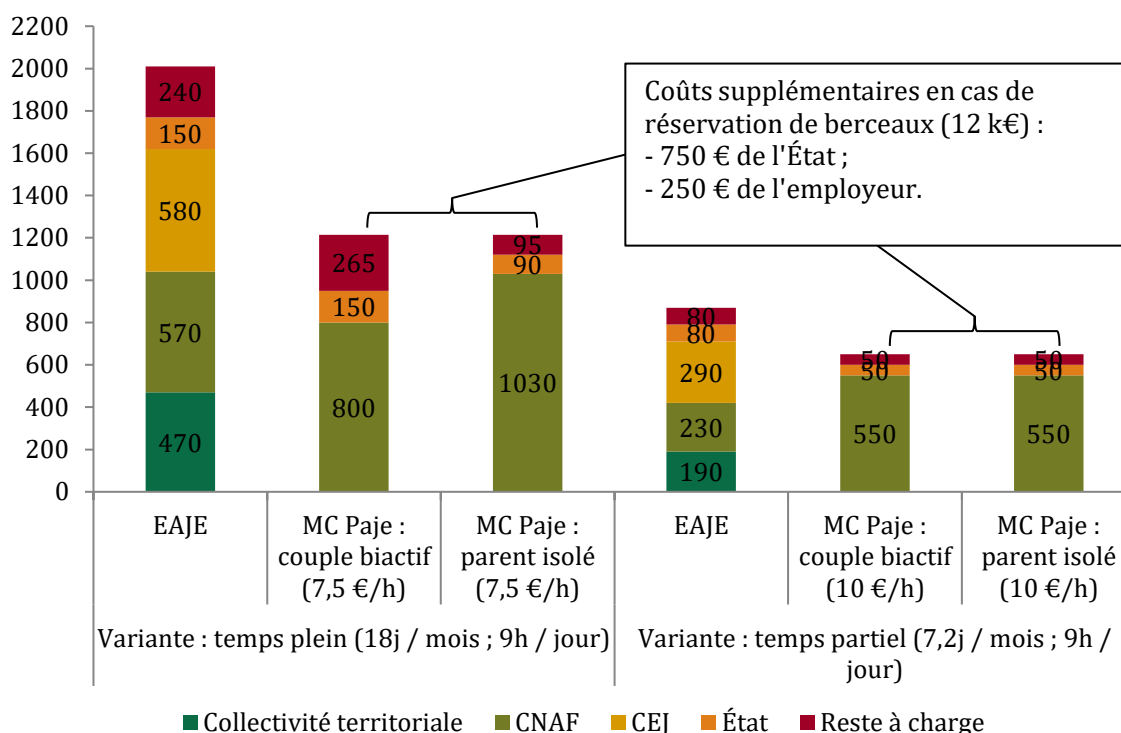
Si cela permet aux familles de bénéficier du CMG pendant les mois estivaux, avec peu ou pas d'accueil, ces pratiques se traduisent dans les faits, pour une famille qui n'aurait besoin que de 9 heures de garde durant 218 jours par an, par un tarif horaire réel supérieur d'environ 20 % au tarif horaire annoncé par la structure, qui constitue également une manière pour les structures d'augmenter leurs recettes sans dépasser facialement le plafond horaire de 10 € nécessaire pour que la famille bénéficie du CMG.

¹¹ Voir à ce sujet le Point 3 de la commission d'action sociale du 21 juin 2022, ainsi que les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS), annexe Famille

¹² La mission a pu constater que certaines structures facturent une durée quotidienne allant de 10 h à 11h30.

En outre, contrairement aux EAJE en PSU, les micro-crèches Paje pratiquent souvent une tarification différente en fonction des quotités horaires hebdomadaires contractées avec les familles, avec des tarifs proches de 10 € pour un temps de garde de 1 jour par semaine puis une dégressivité progressive. Les micro-crèches exploitent ainsi le caractère forfaitaire du CMG, dont le montant ne dépend pas du nombre d'heures de garde dans le mois : tant que le CMG n'est pas consommé entièrement par une famille (qui acquitte donc le reste à charge minimal de 15 %), la structure peut augmenter son prix, avec un effet minime pour les familles. En contrepartie, pour qu'une garde à temps plein soit acceptable, les tarifs pratiqués sont le plus souvent inférieurs à 9 €¹³ (cf. Annexe II). Du fait de cette tarification différenciée, les restes à charges en micro-crèche peuvent, dans certains cas particuliers, être rapprochés de ceux en EAJE PSU (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Répartition de la charge d'accueil pour une famille percevant 3 SMIC



Source : Mission, à partir des calculs DSS.

Note : Contrairement à l'approche retenue pour les micro-crèches, les cas-types relatifs aux EAJE sont calculés à partir d'une approche « macro » basée sur un coût de revient à la place : celui-ci peut donc être différent selon les EAJE, d'autant que le coût de revient total de 2 010 € a été estimé pour 2023, avec un nombre de places inférieur à celui des années précédentes. Le montant de 580 € relatif aux contrats enfance-jeunesse (CEJ), remplacés par les bonus de la Cnaf au titre des conventions territoriales globales (CTG), est un majorant du montant qui peut être pris en charge par la Cnaf dans ce cadre et à défaut par la collectivité territoriale.

¹³ Il ressort du questionnaire adressé par la mission que le plafond des 10 € par heure est atteint pour au moins 45 % des répondants et que le tarif horaire moyen se situe à 7,4 € en 2022, avec un tarif horaire moyen de 7,3 € pour les grands groupes et de 7,5 € pour les indépendants. Le tarif minimum moyen des micro-crèches Paje est de 5,4 €, et sensiblement plus faible pour les grands groupes à 4,7 €, et le tarif maximum moyen est de 9,1 €, légèrement plus faible pour les grands groupes à 9,0 €.

Rapport

Toutefois, la mission établit (cf. tableau 3 et Annexe III) qu'avec des hypothèses de prix et de quotités horaires plus réalistes¹⁴, les restes à charge en micro-crèches Paje sont encore plus élevés que dans les simulations présentées dans les REPSS. Ainsi, la garde en micro-crèche reste très peu accessible aux familles de la tranche 1 (cf. tableau 1) dès que la durée hebdomadaire de garde est supérieure à 3 jours et est également difficilement accessible pour les familles de la tranche 2 du CMG puisque le reste à charge avant crédit d'impôt pour une garde de 4 jours par semaine représente environ 18 % de leur revenu disponible.

Tableau 3 : Calcul du reste à charge avant et après prise en compte du crédit d'impôt pour les particuliers dans le cas d'un temps plein de garde calculé sur 235 j/ an, 10 h/ jour (en €)

Reste à charge	2 jours (10h) par semaine	3 jours (10h) par semaine	4 jours (10h) par semaine	5 jours (10h) par semaine
RAC avant crédit d'impôt pour une famille de la tranche 1	108,7	149,8	328,1	572,9
RAC après crédit d'impôt pour une famille de la tranche 1	54,3	74,9	182,2	427,0
RAC avant crédit d'impôt pour une famille de la tranche 2	111,6	271,7	549,7	783,8
RAC après crédit d'impôt pour une famille de la tranche 2	55,8	135,8	403,9	637,9
RAC avant crédit d'impôt pour une famille de la tranche 3	114,6	446,3	740,0	994,6
RAC après crédit d'impôt pour une famille de la tranche 3	57,3	300,4	594,2	848,8

Source : Mission.

Ainsi, pour un ménage de la tranche 1 percevant 1 SMIC, une solution d'accueil à temps plein en micro-crèche représente 31 % de son revenu après crédit d'impôt, contre 12 % du revenu d'un ménage de la tranche 3 percevant 5 SMIC.

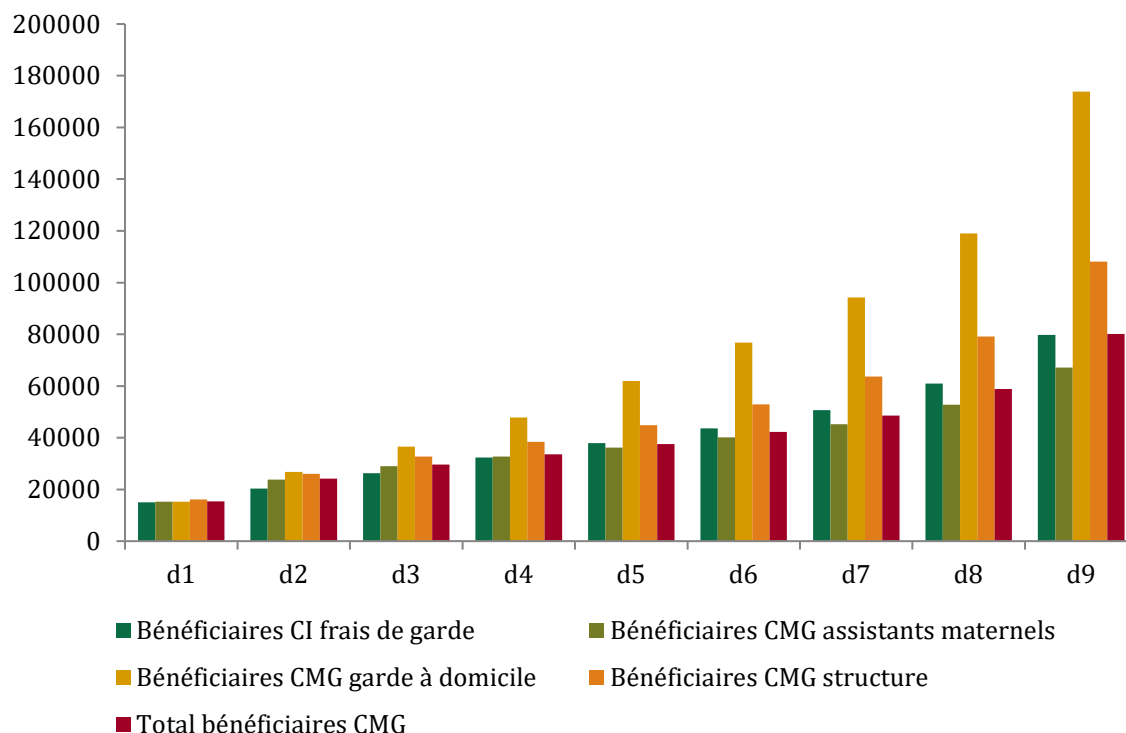
1.2.3. Le coût élevé des micro-crèches se traduit par une sur-représentation des familles aisées et par de faibles durées de garde pour les revenus les plus bas

La difficulté théorique d'accès aux micro-crèches Paje pour les familles les plus modestes (cf. 1.2.1) se vérifie dans la pratique : **les revenus des foyers bénéficiaires du CMG structure sont plus élevés que ceux des autres familles ayant un enfant accueilli en crèche**, ce qui est confirmé par l'analyse des bénéficiaires du crédit d'impôt pour frais de garde hors du domicile, ce dernier étant prévu pour les familles ayant un enfant accueilli en EAJE ou par un assistant maternel (cf. graphique 6). En outre, les bénéficiaires du CMG structure ont des revenus plus élevés que ceux bénéficiant du CMG assistants maternels. Seuls les bénéficiaires du CMG pour garde à domicile présentent des revenus significativement plus élevés.

¹⁴ 19,6 jours de garde par mois (correspondants à une fermeture annuelle de 5 semaines), 10 heures facturées par jour et une tarification horaire variant en fonction du nombre de jours de garde entre 7,6 et 9,9 € pour la tranche 1, 8,1 et 9,9 € pour la tranche 2 et 8,5 et 9,9 € pour la tranche 3 (voir annexe III).

Rapport

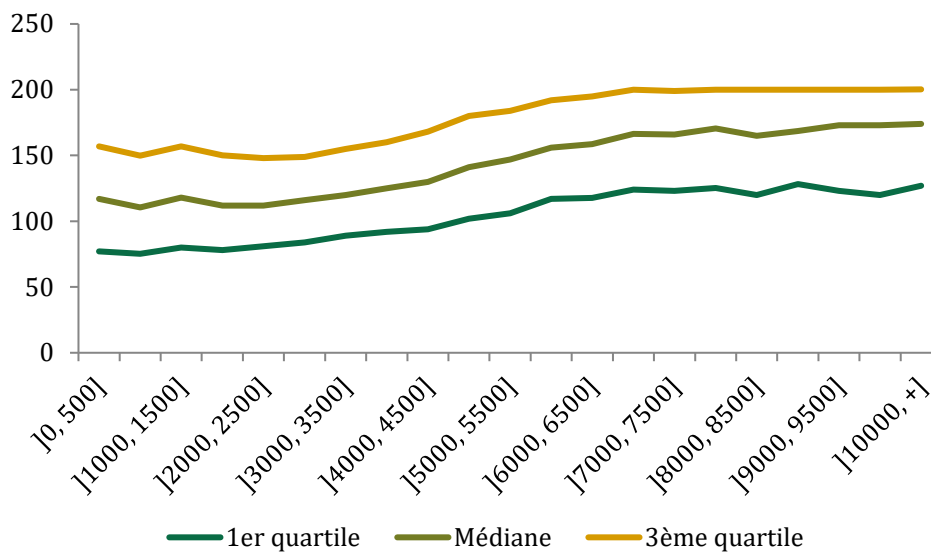
Graphique 6 : Déciles de revenus des foyers bénéficiaires de CMG et du crédit d'impôt pour frais de garde hors du domicile



Source : POTE et FAR6, 2021 ; calculs : pôle science des données de l'IGF.

De même, on constate des durées de garde beaucoup plus basses pour les familles dont les ressources sont faibles. Ainsi, les données 2019¹⁵ de la Cnaf relatives au CMG structure mettent en évidence un recours horaire croissant en fonction des revenus des bénéficiaires, bien qu'un plateau semble être atteint autour de 7 000 € de ressources mensuelles (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Recours horaire mensuel selon les ressources des parents en 2019



Source : FR6, CNAF. Calculs : IGF, pôle de science des données.

¹⁵ La mission n'ayant pas eu accès à de données plus récentes.

Les restes à charge élevés en micro-crèches présentent donc deux risques principaux :

- ◆ d'une part, le coût élevé de la garde en micro-crèche Paje et le plafonnement du CMG structure pourrait conduire certaines familles qui n'ont pas accès à d'autres modes d'accueil à réduire la durée de garde en-deçà de leurs besoins ;
- ◆ d'autre part, l'essor des micro-crèches Paje présente un risque de « segmentation du marché », préjudiciable à la mixité sociale ainsi qu'aux finances publiques. Les enfants des familles les plus modestes seraient alors accueillis en EAJE PSU, dont les tarifs sont adaptés à leur niveau de ressources financières, tandis que les enfants des familles aisées seraient accueillis en micro-crèches. En retour, ce déséquilibre nécessiterait un financement de la branche famille plus important *via* le mécanisme de la PSU. Ce risque serait amplifié dans le cas où des communes choisiraient de réduire l'offre en établissement PSU pour privilégier l'accueil en micro-crèches.

1.3. Caractérisées par une répartition hétérogène sur le territoire, les micro-crèches Paje n'encouragent pas le financement d'EAJE par les communes

1.3.1. Les micro-crèches Paje sont principalement réparties dans les métropoles, et les zones où le niveau de vie est le plus élevé, contrairement aux objectifs qui avaient conduit à leur création

La réglementation spécifique applicable aux micro-crèches (cf. 2.1.1) ainsi que la possibilité d'un financement plus souple *via* le CMG (cf. 1.1.2) avaient pour objectif initial, lors de leur entrée dans le droit commun en 2010, de faciliter la mise en place de ces structures dans les territoires les moins pourvus en offre d'accueil, notamment ruraux, dans lesquels la faible demande ne permettait pas la création d'établissements de taille plus importante (cf. Annexe I).

L'analyse cartographique de l'implantation des micro-crèches Paje confirme certains constats dressés dans de précédents rapports¹⁶ : **les micro-crèches Paje sont majoritairement implantées dans des zones urbaines et, en particulier, dans les grandes métropoles, à rebours de l'objectif ayant présidé à leur création.** En effet, une forte concentration de micro-crèches Paje apparaît en Île-de-France, autour de Marseille, Lyon, Strasbourg, Lille, Nantes et Bordeaux. **Au contraire, les crèches PSU¹⁷ sont réparties de façon plus homogène sur le territoire** (cf. figure 3). Rapporté au nombre d'enfants de moins de trois ans¹⁸, ce résultat est légèrement nuancé. Même si les micro-crèches Paje sont fortement implantées dans des départements densément peuplés, avec a fortiori un nombre élevé d'enfants de moins de trois ans, des départements moins denses présentent également un taux de couverture en micro-crèches Paje important (cf. figure 4).

¹⁶ Rapports d'inspection ou du HCFEA notamment.

¹⁷ Toutes tailles confondues, y compris micro-crèches.

¹⁸ Approché par la somme des naissances des trois dernières années dans le département.

Rapport

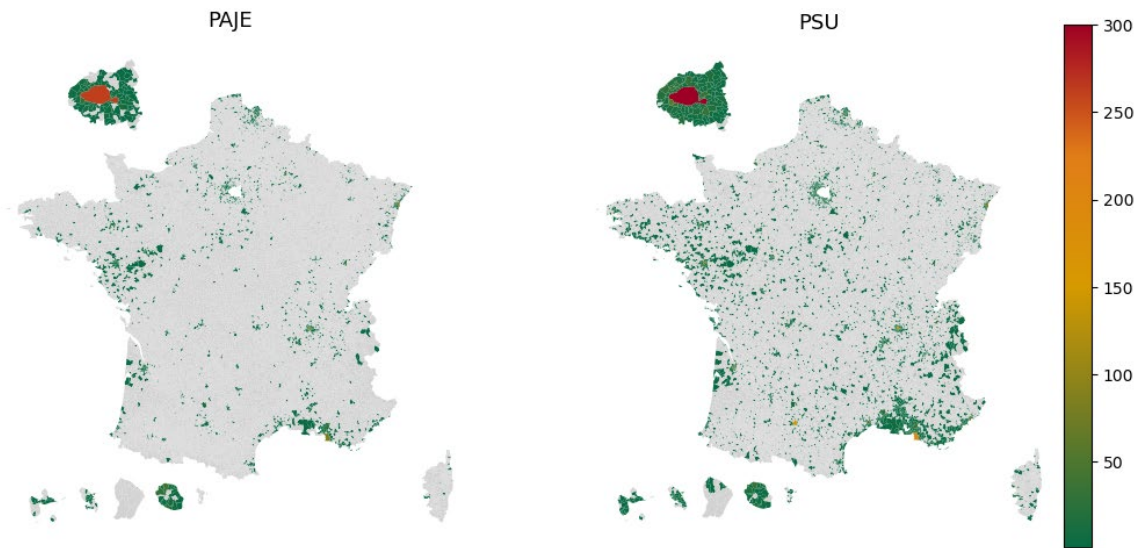
D'autres constats (cf. figure 4) peuvent être formulés concernant l'implantation des micro-crèches Paje :

- ◆ **les micro-crèches Paje se situent majoritairement dans des zones où le niveau de vie est plus élevé que la moyenne nationale.** L'analyse de l'implantation des micro-crèches Paje pour 100 000 enfants de moins de trois ans en fonction du niveau de vie médian de la population fait en effet apparaître une forte concentration de ces dernières dans les zones où le revenu médian est supérieur à la moyenne nationale, qui se situe à 23 160 € annuels en 2021 selon l'Insee. *A contrario*, du fait de leur répartition relativement homogène sur le territoire, les crèches PSU ne s'implantent pas prioritairement dans les zones au niveau de vie le plus élevé ;
- ◆ **l'implantation des micro-crèches Paje ne semble pas être déterminée par un déficit d'offre d'accueil sur le territoire, bien au contraire :** les micro-crèches Paje sont majoritairement implantées dans des départements où le taux de couverture¹⁹ est supérieur à la moyenne nationale, qui était de 59,36 % en 2021.

¹⁹ Le taux de couverture est calculé par la Cnaf comme étant la capacité théorique d'accueil des enfants de moins de 3 ans par les modes d'accueil « formels » (assistants maternels, salariés à domicile, EAJE, écoles maternelles) pour 100 enfants de moins de 3 ans.

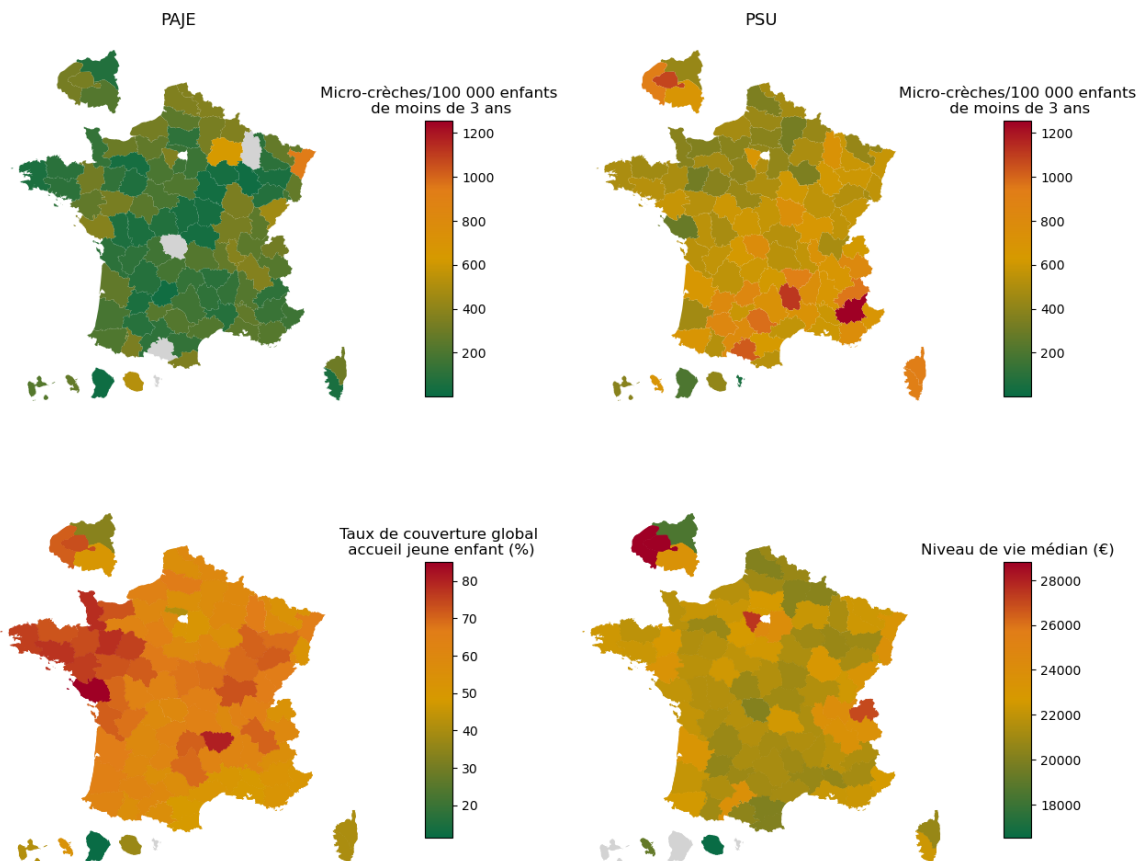
Rapport

Figure 3 : Nombre de micro-crèches Paje comparé au nombre de crèches et micro-crèches PSU à l'échelle communale en 2021



Source : Données Cnaf. Calculs : IGF, pôle science des données. Les communes représentées en gris n'ont pas de crèches ou de micro-crèches sur leur territoire.

Figure 4 : Micro-crèches Paje et crèches PSU à l'échelle départementale, pour 100 000 enfants de moins de 3 ans, niveau de vie médian et taux d'accueil du jeune enfant



Source : Données Cnaf et INSEE. Calculs : IGF, pôle science des données. Le nombre d'enfants de moins de 3 ans est calculé comme la somme des naissances en 2019, 2020 et 2021 au niveau départemental. Taux de couverture globale : capacité théorique d'accueil des enfants de moins de 3 ans par les modes d'accueil "formels" (assistant(e) maternel(le) employé(e) directement par des particuliers, salarié(e) à domicile, accueil en EAJE (collectif, familial et parental, micro-crèches) et école maternelle) pour 100 enfants de moins de 3 ans.

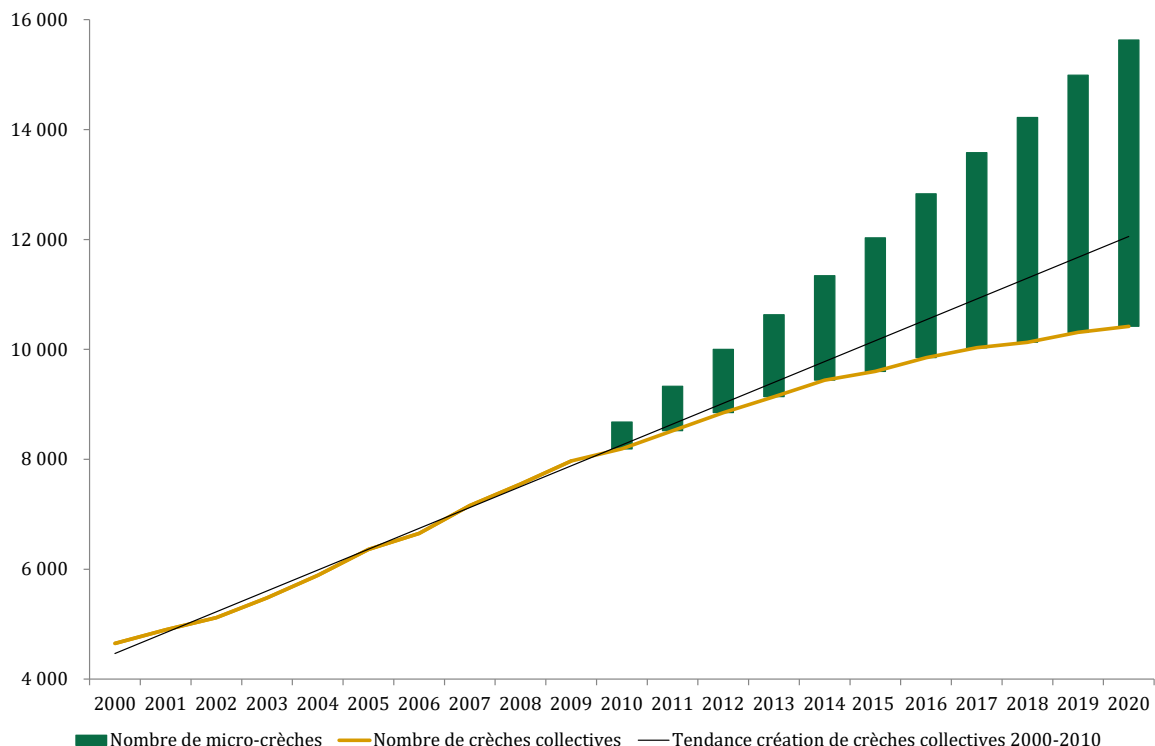
1.3.2. En l'absence d'une obligation de création de places par les collectivités territoriales, l'implantation de micro-crèches Paje n'encourage pas leur participation financière alors que leurs outils de régulation de l'offre sont limités

Dans la mesure où elle ne nécessite pas un tiers financeur, et pas de participation de la collectivité où elle est située, l'installation d'une micro-crèche Paje est source d'économie pour les collectivités territoriales. En effet, ce type de structures permet d'ouvrir des places en crèche sans que la commune n'ait à porter un projet d'établissement en PSU. Dans certaines communes disposant de peu de moyens financiers, l'installation d'une micro-crèche Paje est d'ailleurs perçue comme la seule manière de proposer un EAJE sur leur territoire.

L'analyse des évolutions du nombre de structures met ainsi en évidence un effet d'éviction entre micro-crèches Paje et autres crèches. Si le rythme de création des micro-crèches Paje est particulièrement dynamique depuis leur création (cf. 1.1.1) il semble se substituer, au moins partiellement, à des créations d'établissements en PSU. En effet, on observe dès 2011 un impact de la mise en œuvre des micro-crèches sur les projets d'établissements de crèches collectives qui se matérialise par un décrochage par rapport à la tendance de création observée sur la période antérieure à l'existence des micro-crèches Paje (cf. graphique 8).

L'existence d'un financement de certains EAJE par la Paje, bien moins coûteux pour les collectivités territoriales, peut ainsi alimenter un désengagement de ces dernières en matière de financement de places d'accueil pour les jeunes enfants.

Graphique 8 : Évolution du nombre de crèches collectives et de micro-crèches par rapport à la tendance du nombre de crèches collectives entre 2000 et 2020



Source : Données l'enquête « Aide sociale » de la DREES ; calculs de la mission.

Note : Les données relatives aux micro-crèches comprennent aussi bien les micro-crèches Paje que PSU.

De fait, la régulation territoriale de l'offre d'accueil en EAJE, et notamment en micro-crèches Paje est actuellement incomplète.

Rapport

D'une part, en l'absence d'obligation pour les collectivités – communes et EPCI notamment – de financer des EAJE, certaines pourraient faire reposer la création de places sur l'installation de micro-crèches Paje par des acteurs privés.

D'autre part, les avis consultatifs du maire de la commune d'implantation (ou du président de l'EPCI) pour toute création d'une structure privée n'est actuellement pas opposable au département, qui accorde l'autorisation d'ouverture (cf. Annexe V).

Les articles 18 et 19 de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi ont pour objet de renforcer cette régulation territoriale, sans pour autant mettre en place un droit opposable aux autorités locales à une solution d'accueil, ce qui a permis d'accélérer la création de places en Allemagne²⁰. La loi pour le plein emploi désigne le bloc communal²¹ comme l'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, dotée notamment de la compétence obligatoire de recensement des besoins. À ce titre, les projets de création, d'extension ou de transformation d'EAJE devront désormais faire l'objet, préalablement à la demande d'autorisation au président du conseil départemental, d'un avis favorable de l'autorité organisatrice du lieu d'implantation, émis au regard des besoins recensés sur son territoire.

2. Certaines dérogations applicables aux micro-crèches en matière d'accueil du jeune enfant doivent être supprimées et les contrôles, notamment des PMI, renforcés

2.1. Si la différence de qualité d'accueil entre micro-crèches et autres EAJE est difficile à établir, le cadre normatif dont elles relèvent fait peser un risque en matière de qualité de prise en charge des enfants

2.1.1. Les micro-crèches bénéficient d'un cadre normatif spécifique, moins exigeant que celui des autres crèches

Le cadre juridique applicable aux micro-crèches, récemment revu par la réforme des modes d'accueil « NORMA »²², est moins exigeant en matière d'encadrement des jeunes enfants par rapport aux EAJE d'une taille supérieure. Ces assouplissements, sont résumés au tableau 6 et présentés en Annexes I et V. En particulier :

- ◆ **les micro-crèches sont dispensées de l'obligation d'avoir un directeur d'établissement** contrairement aux autres EAJE. Elles doivent désigner un référent technique, qui peut être une personne distincte de celles assurant l'encadrement des enfants : sa quotité minimale de temps de travail est de 0,20 équivalent temps plein (ETP) et un même référent technique peut cumuler le suivi de plusieurs établissements, dans la limite de trois. **Cela signifie qu'une micro-crèche peut fonctionner pendant 80 % du temps sans effectif pour encadrer les équipes et assurer le suivi de l'établissement.** En outre **aucune qualification n'est exigée pour être référent technique d'une micro-crèche – sauf s'il suit trois établissements ;**

²⁰ À ce sujet, voir France Stratégie, 2017, « Places en crèches : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? ».

²¹ Commune ou intercommunalité si la compétence lui est transférée.

²² Trouvant sa base législative dans l'ordonnance n°2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles, cette réforme désigne un ensemble de textes législatifs et de textes d'application réglementaires, entrés en vigueur progressivement entre 2021 et 2022.

Rapport

- ◆ depuis 2021, **il n'est plus obligatoire de disposer d'effectifs diplômés d'Etat dans les équipes au contact des enfants**, mais seulement d'une certification au moins de niveau 3 (certificat d'aptitudes professionnelles - CAP) et d'une expérience professionnelle préalable ;
- ◆ **un seul professionnel peut accueillir simultanément jusqu'à trois enfants** en micro-crèches, contrairement aux autres établissements.

L'application de ces dérogations par les micro-crèches a été documentée en Annexe V à partir du questionnaire d'une précédente mission IGAS adressé aux professionnels²³.

Elle se traduit d'abord par un **recours notable - mais pas systématique - à des responsables n'ayant pas de qualification identifiable** (une structure sur cinq parmi les répondants au questionnaire), et ce plus fréquemment dans le secteur privé (une structure sur quatre). Les personnels d'encadrement sont plus souvent moins diplômés (cf. tableau 4).

D'autre part, les personnels au contact des enfants ont un niveau de qualification inférieur à ceux des autres établissements. En effet, la faculté de recrutement de profils moins qualifiés – essentiellement des CAP – semble largement exercée par les micro-crèches. **Près de 60 % des effectifs des répondants sont constitués de CAP dans les micro-crèches contre 31 % en moyenne pour les crèches classiques.**

En conséquence, 26 % des micro-crèches ayant répondu déclarent fonctionner de façon quotidienne sans effectif diplômé de catégorie 1, contre seulement 3 % dans les crèches classiques.

Tableau 4 : Répartition des formations des responsables de crèches par type de crèche

Formation du responsable	Multi-accueil et crèche classique	Micro-crèche			
		Total	Dont privé commercial	Dont privé associatif	Dont public
Educateur de jeunes enfants (EJE)	57 %	53 %	49 %	59 %	69 %
Infirmier puériculteur	26 %	6 %	5 %	5 %	9 %
Infirmier (IDE)	11 %	8 %	9 %	9 %	4 %
Autre	3 %	21 %	25 %	16 %	9 %
Auxiliaire de puériculture	2 %	12 %	12 %	11 %	10 %

Source : Données questionnaire IGAS 2023. 1439 répondants responsable de micro-crèches, soit 27% de l'effectif des répondants tous EAJE confondus. Dont 937 micro-crèches de statut privé commercial, 307 privé associatif et 195 public.

Tableau 5 : Qualification des professionnels (hors-direction) par type d'établissement

	Micro-crèche	Multi-accueil, crèche classique
CAP AEPE (CAP petite enfance)	58 %	31 %
Auxiliaire de puériculture	20 %	41 %
Educateur de jeunes enfants (EJE)	10 %	18 %
Autre qualification	10 %	6 %

Source : Données questionnaires IGAS 2023.

²³ Les réponses au questionnaire de la mission IGAS relative à la « Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches » de mars 2023 ont été reprises et analysées en Annexe V. La mission renvoie à la lecture de cette annexe et du rapport pour plus de détails sur la méthode de l'enquête. Elle rappelle toutefois que la mobilisation du secteur a été importante avec 5 275 réponses de responsables enregistrées soit environ un tiers de l'effectif. Le questionnaire « professionnels » a été complété par 12 545 répondants. Ces deux questionnaires ne visaient pas une représentativité statistique et doivent donc être lus dans l'idée d'en tirer des appréciations complémentaires aux témoignages recueillis et autres démarches d'évaluation de la qualité en micro-crèche.

Rapport

Tableau 6 : Les différents types de crèches collectives prévus par le code la santé publique

Indicateur	Micro-crèches	Petites crèches	Crèches	Grandes crèches	Très grandes crèches
Capacité d'accueil	12 places maximum	13 à 24 places	25 à 39 places	40 à 59 places	Plus de 60 places
Capacité d'accueil en surnombre	14 places maximum	13 à 28 places	25 à 45 places	40 à 68 places	
Fonction de direction	Obligatoire				
Quotité minimale des fonctions de direction ou de référence technique	Pas d'obligation, désignation d'un référent technique 0,2 ETP + 10 heures d'assistance annuelle par une personne qualifiée pour le poste de directeur ou de directeur-adjoint	0,5 ETP	0,75 ETP	1 ETP	1 ETP + 0,75 ETP pour direction adjointe
Quotité minimale d'éducateurs de jeunes enfants (EJE)	Pas d'obligation	0,5 ETP	0,75 ETP	1 ETP	1 ETP + 0,5 ETP toutes les 20 places à partir de 60 places
Quotité minimale de médecin référent	Pas d'obligation	Pas d'obligation	0,2 ETP	0,3 ETP	0,4 ETP +0,1 ETP par tranche de 20 places
Quotité minimale d'infirmier ou de puériculteur	Pas d'obligation	Pas d'obligation	0,2 ETP	0,3 ETP	0,4 ETP +0,1 ETP par tranche de 20 places
Qualification minimale pour quarante pour cent de l'effectif de référence	Diplôme d'État d'auxiliaires de puériculture, d'éducateurs de jeunes enfants, d'infirmiers, de psychomotriciens, ou de puériculteurs				
Intervention du référent « Santé et Accueil inclusif »	Assistant maternel agréé avec trois ans d'expérience professionnelle Diplôme de niveau 3 (CAP) et deux années d'expérience professionnelle	20 heures annuelles dont 4 heures par trimestre	30 heures annuelles dont 6 heures par trimestre*	40 heures annuelles dont 8 heures par trimestre	40 heures annuelles dont 10 heures par trimestre +10 heures annuelles par tranche de 20 places
	10 heures annuelles dont 2 heures par trimestre				

Rapport

Indicateur	Micro-crèches	Petites crèches	Crèches	Grandes crèches	Très grandes crèches
Accompagnement en santé du jeune enfant (durées minimales)	10 h/an, 2 h/trimestre au minimum	20 h/an, 4 h/trimestre au minimum	30 h/an, 6 h/trimestre au minimum + 0,2 ETP d'une puéricultrice ou infirmier	40 h/an, 8 h/trimestre au minimum + 0,3 ETP d'une puéricultrice ou infirmier	50 h/an, 10 h/trimestre au minimum + 0,4 ETP d'une puéricultrice ou infirmier + 0,1 ETP toutes les 20 places
Analyse des pratiques animée par un professionnel extérieur	6h/an, 2 heures par quadrimestre	6h/an, 2 heures par quadrimestre	6h/an, 2 heures par quadrimestre	6h/an, 2 heures par quadrimestre	6h/an, 2 heures par quadrimestre
Surface intérieure minimale ²⁴	7 m ² par place autorisée - 5,5 m ² par place autorisée en zone densément peuplée				
Surface extérieure minimale (hors zone densément peuplée)	2 m ² par place autorisée, pour une surface minimale de 20 m ²				
Surface extérieure ou intérieure dédiée à la motricité ou à l'éveil pour les établissements en zone densément peuplée	15 mètres carrés	20 mètres carrés	30 mètres carrés	50 mètres carrés	70 mètres carrés
Effectif minimal	Deux personnes à partir du quatrième enfant accueilli; ²⁵				
Normes d'encadrement	Soit un professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et un professionnel pour 8 enfants qui marchent Soit un professionnel pour 6 enfants				

Source : articles R. 2324-27 à R. 2324-46-5 du code de la santé publique, arrêté du 31 août 2021 créant un référentiel national relatif aux exigences applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant en matière de locaux, d'aménagement et d'affichage.

²⁴ Les zones très densément peuplées présentent une densité de population supérieure ou égale à 10 000 habitants au kilomètre carré.

²⁵ La Première ministre a annoncé la suppression de cette disposition spécifique aux micro-crèches lors de la conclusion des travaux du Conseil national de la refondation (CNR) consacré à la petite enfance le 1^{er} juin 2023.

2.1.2. La notion de qualité de prise en charge reste difficile à objectiver

Si la taille réduite de ces structures peut constituer un avantage en matière de qualité d'accueil, d'autres facteurs tels que les dérogations dont elles bénéficient peuvent être moins favorables. Toujours est-il que l'évaluation de la qualité d'accueil effective au sein de ces établissements se heurte à d'importantes difficultés méthodologiques.

Le rapport sur la « Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches » de mars 2023 a établi le constat d'une qualité d'accueil particulièrement hétérogène dans les EAJE, notamment en matière de qualité du bâti et d'aménagement intérieur, de taux effectifs d'encadrement, de formation des professionnels et de capacité générale à répondre aux besoins des enfants.

D'une manière générale, la qualité de prise en charge est difficile à évaluer, du fait notamment du faible nombre de contrôles par les PMI et de la difficulté à l'objectiver précisément, d'autant plus que les publics concernés sont peu susceptibles de dénoncer une mauvaise prise en charge. Le plus souvent, les professionnels chargés d'évaluer la qualité de la prise en charge raisonnent davantage en identifiant des facteurs de risques ou des faisceaux d'indices (bruit, nombreux enfants qui pleurent, changement fréquent des personnels, conditions sanitaires dégradées, façon qu'ont les professionnels de se comporter avec les enfants...) et peuvent être également alertés par les professionnels et les parents. Par ailleurs, il convient de souligner que **les conséquences d'une mauvaise qualité de prise en charge ou de situations de maltraitance, bien qu'importantes, peuvent mettre du temps à se manifester de façon visible chez l'enfant.**

Afin d'objectiver d'éventuelles spécificités propres aux micro-crèches, la mission a exploité les réponses aux deux questionnaires réalisés par la mission IGAS de 2023. **L'analyse de ces questionnaires (cf. Annexe V) ne permet pas toutefois de statuer sur un différentiel significatif de qualité de l'accueil dans les micro-crèches par rapport aux autres EAJE.** Si certaines réponses ont mis en évidence une meilleure qualité d'accueil perçue par les professionnels de micro-crèches (temps individuel accordé à l'enfant du fait de meilleur taux d'encadrement, disponibilité des consommables, moindre conflictualité dans les équipes), ceux-ci semblent plus fréquemment mobilisés sur d'autres tâches que l'accueil, notamment les tâches ménagères que 70 % des professionnels exerçant en micro-crèche privée commerciale déclarent effectuer en totalité, contre 16 % en moyenne dans les autres EAJE, et leur remplacement paraît plus difficile. De manière générale les écarts restent dans la marge d'erreur propre à la méthode utilisée.

L'analyse des données sociales ne permet pas d'attester un différentiel de « bien-être » des salariés entre micro-crèches Paje et autres crèches privées mais met en lumière des spécificités propres aux plus grands groupes de crèches. À partir des données des déclarations sociales nominatives (DSN) (cf. la méthodologie et les résultats détaillés en Annexe V), la mission a calculé certains indicateurs afin de comparer la capacité des établissements PSU et des micro-crèches Paje à fidéliser leurs salariés.

La ventilation des indicateurs de fidélisation par type d'emploi au sein des gestionnaires de crèches fait ressortir les constats suivants :

- ♦ **pour les professionnels de la petite enfance, la durée médiane des contrats à durée déterminée (CDD) des micro-crèches Paje et des crèches en PSU (cf. tableau 7) est plus élevée que dans le reste des EAJE.** Leur part d'embauche en CDD semble quant à elle plus faible dans les crèches et micro-crèches que dans les autres secteurs considérés ;
- ♦ **la part d'embauche en CDD des professionnels de la petite enfance est plus élevée dans les grands groupes que dans les autres crèches, et le taux de démission y est supérieur.**

Rapport

- ◆ la durée médiane des CDI en micro-crèches Paje est nettement inférieure à celle des crèches et micro-crèches PSU, même si cet effet peut résulter d'une création plus récente de la plupart des micro-crèches.

Tableau 7 : Durée et nature des contrats par types d'unité légale pour les professionnels de la petite enfance

Indicateur	MC PAJE	Crèches et MC PSU	Secteur médico-social ²⁶	Grands groupes ²⁷	Champ MMO complet ²⁸
Durée médiane des CDD	18 j	16,5 j	13 j	14 j	12 j
Durée médiane des CDI achevés	345 j	563 j	432 j	452 j	526 j
Part d'embauche en CDD	62 %	80 %	87 %	73 %	92 %
Part d'embauche en CDI	38 %	19 %	13 %	27 %	8 %

Source : DSN, données MMO. Calculs : IGF, pôles science des données. Note : Les écarts entre les valeurs de la colonne « MC Paje » et « crèches et MC PSU » pour les CDI s'expliquent notamment par une création plus récente des micro-crèches Paje.

2.1.3. Le cadre dérogatoire dont bénéficient les micro-crèches est porteur de risques et n'apparaît pas justifié

S'il est difficile d'objectiver les différences de qualité d'accueil entre EAJE, **les aménagements réglementaires (cf. 2.1.1) dont bénéficient les micro-crèches conduisent à s'interroger sur un risque accru qu'elles engendrent en matière de qualité d'accueil.**

La mission estime en effet que l'application simultanée de l'ensemble des normes minimales prévues par la réglementation est porteuse de risques qui ne permettent pas de garantir une qualité d'accueil satisfaisante. Elle peut conduire la structure à fonctionner avec des personnels faiblement qualifiés et faiblement encadrés par des personnels qui ne sont pas forcément formés, alors même que le public accueilli est particulièrement vulnérable.

En outre, la mission estime :

- ◆ que la taille des structures ne permet pas de justifier des dérogations réglementaires en matière d'accueil du jeune enfant par rapport aux autres structures d'accueil collectif ;
- ◆ que les dérogations réglementaires, instaurées dans un contexte de pénurie de professionnels de la petite enfance qui sont dénoncées par de nombreux représentants de professionnels, ne permettent pas de prendre en compte les attentes et spécificités des carrières de ces professionnels et ne peuvent constituer des mesures pérennes ;
- ◆ qu'une approche par les risques est justifiée en matière d'accueil du jeune enfant dans la mesure où la réglementation a justement pour objet de prévenir au maximum une mauvaise prise en charge voire une maltraitance de populations vulnérables.

²⁶ Le secteur « médico-social » regroupe les établissements présents dans MMO et dont l'activité principale est incluse dans l'une des deux divisions 87 et 88 de la NAF correspondant respectivement aux activités d'« hébergement médico-social et social » et d'« action sociale sans hébergement ».

²⁷ Cette catégorie regroupe les unités légales appartenant aux quatre plus grands groupes du secteur, à savoir les groupes LPCR, People & Baby, Babilou et la Maison bleue.

²⁸ Le champ couvert par ces données sont les établissements de France métropolitaine du secteur privé, hors agriculture. Les contrats intérimaires ainsi que les particuliers employeurs sont également exclus du champ.

2.2. Des réformes de moyen terme, adaptées au contexte de pénurie de professionnels, devront être mises en œuvre

2.2.1. Les normes applicables aux micro-crèches doivent revenir vers le droit commun en commençant par le relèvement des exigences de qualification des personnels

L'approche par les risques suggérée par la mission (cf. 2.1.3) appelle un renforcement des exigences réglementaires applicables aux micro-crèches. À cet égard, la quasi-totalité des 39 PMI ayant répondu au questionnaire de la mission (cf. Annexe V et tableau 8) estiment que les dérogations dont bénéficient les micro-crèches ne sont pas justifiées. Leur préoccupation porte prioritairement sur le niveau de qualification insuffisant :

- ◆ des professionnels au contact des enfants (non-directeurs), cité 28 fois dont 9 fois en priorité 1 ;
- ◆ du référent technique, cité 23 fois dont 14 fois en priorité 1.

Les dérogations qui semblent également problématiques pour les PMI sont la possibilité, pour un professionnel, d'accueillir jusqu'à 3 enfants seul, la présence réduite du référent technique ainsi que l'absence d'obligation d'EJE, qui sont citées dans des proportions équivalentes.

Tableau 8 : Dérogations qui devraient être revues en priorité d'après les réponses au questionnaire adressé aux PMI (en nombre de répondants, par ordre de choix)

Dérogation	Choix 1	Choix 2	Choix 3	Score (*)
Abaissement des conditions de qualifications pour les 40% de professionnels du 40/60	9	11	8	57
Absence d'obligation de qualification relative à la petite enfance pour le référent technique	14	5	4	56
Possibilité d'accueil de 3 enfants par un seul professionnel	6	9	5	41
Absence d'obligation de présence d'EJE	4	6	10	34
Pas d'obligation de fonction de direction et présence réduite du référent technique	5	5	5	30
Absence de présence d'un professionnel de santé auprès des enfants			2	2
(vide)	1	3	5	

Source : Questionnaire auprès des PMI, 39 répondants

(*) : Le score est obtenu en sommant les effectifs avec une pondération de 3 points pour une citation 1er choix, 2 points pour le 2ème choix et 1 point pour le 3ème choix

Les dérogations sur les qualifications sont également celles dont la remise en cause est jugée prioritaire par les représentants de personnels rencontrés par la mission²⁹. Il est également important de souligner que de nombreux gestionnaires de micro-crèches présentant la qualité de la prise en charge comme priorité n'exploitent pas entièrement les dérogations et recrutent des référents techniques diplômés³⁰ (généralement EJE), présents à mi-temps dans la structure.

²⁹ Le SNMPMI, le SNPPE, le SNEJE et le collectif Pas de bébés à la consigne ont tous confirmé lors des entretiens menés par la mission que ces dérogations relatives aux qualifications étaient porteuses de risques en matière d'accueil du jeune enfant.

³⁰ Les professionnels diplômés sont titulaires de l'un des diplômes cités au 1° de l'article R. 2324-42 du code de la santé publique : auxiliaire de puériculture, éducateur de jeunes enfants, infirmier d'Etat, psychomotricien, puériculteur.

Rapport

Ces résultats recourent en grande partie certains des constats du rapport IGAS de mars 2023 concernant la formation et l'encadrement des professionnels chargés de l'accueil des enfants ainsi que ceux de la Commission des 1 000 premiers jours³¹. Le renforcement de la formation et de la présence du personnel de direction permet en effet un meilleur accompagnement des professionnels et la détection d'éventuelles difficultés, tandis que le niveau de formation des professionnels influe sur leur bien-être et sur la qualité de prise en charge des enfants.

La mission propose donc de faire converger le cadre réglementaire des micro-crèches vers celui de l'échelon supérieur d'EAJE, c'est-à-dire les petites crèches de 13 à 24 places, en revoyant les exigences de qualification et d'encadrement des effectifs en micro-crèches. Cette proposition concerne à la fois les effectifs de direction et les personnels au contact des enfants. Compte tenu des tensions qui existent en matière de recrutement et du temps nécessaire pour assurer à la fois les recrutements et la montée en qualifications, la mission propose que cette convergence s'effectue en deux temps.

Proposition n° 1 : Aligner d'ici le 1^{er} septembre 2026 les obligations de qualification du référent technique des micro-crèches sur celles des directeurs des autres établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et porter la quotité de temps de travail à 0,5 ETP par établissement.

L'impact de cette mesure concernera essentiellement les structures les moins-disantes en matière de qualité d'accueil, et n'auront que peu d'impact sur celles employant déjà des référents techniques diplômés d'État.

Proposition n° 2 : D'ici le 1^{er} septembre 2026, rendre obligatoire dans les micro-crèches la présence d'au moins 1 ETP de personnel diplômé (auxiliaire de puériculture, EJE, infirmier, psychomotricien, puériculteur) parmi les effectifs encadrants les enfants.

Les besoins anticipés pour l'application des deux propositions précédentes sont à périmètre constant, c'est-à-dire sans intégrer les besoins induits par la création de nouvelles micro-crèches. Aussi il est proposé de décaler l'entrée en vigueur de cette proposition au 1^{er} septembre 2026 afin de tenir compte de ces besoins de formation (3 ans pour la formation d'un EJE à titre d'exemple) et des travaux en cours sur le sujet des qualifications, notamment au sein du comité de filière de la petite enfance, et d'attractivité des métiers.

La mission considère que la dérogation accordée aux micro-crèches leur permettant d'accueillir jusqu'à 3 enfants avec un seul professionnel présente également des risques en matière d'accueil. Cette disposition, dont la remise en cause a été annoncée par la Première ministre le 1^{er} juin 2023, est souvent ressentie comme une vulnérabilité par les représentants des professionnels de la petite enfance rencontrés par la mission bien qu'ils ne considèrent pas que sa remise en cause soit la plus prioritaire.

La suppression de cette dérogation aurait des conséquences financières plus importantes pour les structures et pourrait les conduire à réduire l'amplitude de leurs horaires d'accueil avec un préjudice certain pour l'accueil de certains enfants en horaires atypiques, en matinée ou en soirée. Si l'annonce gouvernementale devait être mise en œuvre, elle pourrait éventuellement être conditionnée à des critères d'âge des enfants ou de qualifications des professionnels.

Ces propositions sont de nature à renforcer la distinction entre l'accueil collectif en EAJE et l'accueil qui peut être proposé dans les maisons d'assistants maternels (MAM), lesquelles occupent une place similaire en termes de nombre total d'enfants accueillis, et alors que ces structures peuvent fonctionner sans désignation d'un référent ou directeur.

³¹ Rapport de la commission des 1 000 premiers jours, septembre 2020, <https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-1000-premiers-jours.pdf>

Parallèlement, compte tenu des difficultés que rencontrent les structures de la petite enfance à recruter et fidéliser un personnel formé à ces métiers, et devant le ralentissement de la création de berceaux en accueil collectif, la mission estime nécessaire de mobiliser tous les outils permettant de réduire la pression de la demande en matière d'accueil du jeune enfant. La création en 2025 d'un nouveau congé familial, annoncée par la ministre des solidarités et des familles au mois de novembre 2023, pourrait notamment permettre de réduire la demande concernant les enfants les plus jeunes.

S'agissant de la tranche d'âge la plus élevée des enfants accueillis en crèches, la mission estime que la relance de la préscolarisation offrirait des marges de manœuvre non négligeables et répondrait à certaines demandes des familles. Le taux de scolarisation avant 3 ans³² a en effet été divisé par plus de trois en 20 ans (34 % en 2001, 10 % en 2021 et 2022) et concerne désormais un nombre réduit d'enfants (correspondant à un effectif de 68 922 élèves en 2022). Dans un contexte marqué par la baisse de la démographie scolaire³³, il est pertinent de relancer ce dispositif qui peut être adapté à certains enfants. En effet, ce dernier présente plusieurs avantages : il permettrait de réduire la demande de places en EAJE, il est beaucoup moins coûteux pour les finances publiques³⁴ et il n'entraîne aucun reste à charge pour les familles. Cette préscolarisation doit bien évidemment relever du choix des familles et être soumise à certains critères d'acceptation des établissements scolaires.

Proposition n° 3 : Étudier la possibilité d'augmenter le taux de préscolarisation des enfants de moins de trois ans afin de permettre de répondre à certains besoins et attentes des parents tout en réduisant la demande de places en établissement d'accueil du jeune enfant.

La mission n'a pas pu étudier l'ensemble des conséquences de cette proposition mais n'a pas identifié de limites à une telle politique publique qui a déjà été mise en œuvre par le passé. Les taux de préscolarisation étaient alors plus élevés alors que les naissances étaient également plus dynamiques que ces dernières années.

2.2.2. Si les modifications apportées par la loi pour le plein emploi renforcent le cadre en matière de contrôles et de sanctions des EAJE, leur mise en œuvre effective reste un enjeu

Les établissements d'accueil des jeunes enfants sont soumis (i) à un régime d'ouverture sans renouvellement et (ii) à des contrôles du respect de la réglementation pendant leur exploitation qui relèvent de l'échelon départemental et sont assurés par la protection maternelle et infantile (PMI).

Actuellement, la création ou l'extension des EAJE de moins de 6 ans sont soumises à l'autorisation du président du conseil départemental pour les structures privées uniquement. **La loi pour le plein emploi va renforcer cette procédure d'autorisation** : les projets d'EAJE – publics comme privés – devront désormais faire l'objet d'un avis favorable du maire de la commune³⁵ du lieu d'implantation alors que cet avis n'était que facultatif jusqu'à présent.

³² C'est-à-dire pour des enfants n'atteignant pas l'âge de trois ans durant l'année scolaire.

³³ Compte tenu du ralentissement démographique amorcé en 2010 et qui semble s'amplifier.

³⁴ En 2022, le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse estime le coût par élève de la scolarisation des élèves de moins de 3 ans à 2 551 € par an, pour 50 195 élèves. Dans leur revue de dépenses 2017 consacrée à la politique d'accueil du jeune enfant, l'IGAS et l'IGF estimaient que la préscolarisation était entre trois et quatre fois moins coûteuse que tout autre mode d'accueil du jeune enfant.

³⁵ En sa qualité nouvelle d'autorité organisatrice chargée de recenser les besoins en termes d'offre d'accueil du jeune enfant. Cet avis sera du ressort de l'intercommunalité si la compétence lui a été transférée.

Rapport

La PMI est chargée du suivi et du contrôle de la sécurité et de la qualité de l'accueil dans les EAJE. Elle conduit des visites de suivi planifiées et des contrôles inopinés en cas de signalement de faits graves ou de dysfonctionnements. Les visites sont suivies, le cas échéant, d'un courrier comportant des recommandations. Le cadre actuel prévoit des sanctions relevant soit de l'injonction soit de la fermeture temporaire ou définitive des établissements, les premières étant peu efficaces, et les secondes peu mises en œuvre.

La loi pour le plein emploi récemment adoptée améliore ce cadre en renforçant le dispositif de sanctions en cas de menace pour la santé physique ou mentale des enfants.

Elle prévoit ainsi que le président du conseil départemental ou le préfet puissent prononcer des astreintes en cas de non-respect des injonctions (1 000 € maximum par jour de retard) et une sanction financière³⁶ en cas de non-respect des dispositions applicables aux modes d'accueil du jeune enfant. Par ailleurs, le président du conseil départemental ou le représentant de l'État pourront désormais prévoir les conditions d'affichage de l'injonction à l'entrée des locaux.

Les autorités compétentes devront se saisir de ces mesures, ce qui implique que des moyens suffisants soient affectés aux organismes de contrôle chargés de les opérationnaliser, notamment les PMI. En effet, le nombre de contrôles réalisés par les PMI est actuellement largement insuffisant.

La mission a pu mettre en évidence (cf. Annexe V) que les PMI ayant répondu procédaient en moyenne à 55 contrôles d'EAJE par an en 2022 avec un taux moyen de contrôle de 49 % pour les micro-crèches, soit un contrôle tous les deux ans, et 22 % pour les autres EAJE, soit un contrôle tous les cinq ans. Ces moyennes masquent de plus de fortes disparités, un tiers des PMI déclarant moins de 10 contrôles annuels et quatre d'entre elles ayant déclaré n'avoir procédé à aucun contrôle.

Le rapport IGAS de mars 2023 recommandait d'instaurer une fréquence minimale de contrôle pour les EAJE. Compte tenu des éléments recueillis, la mission souscrit également à cette proposition.

Proposition n° 4 : Instaurer une fréquence minimale obligatoire pour les visites de contrôle des EAJE par la PMI et imposer une nouvelle visite dans les six mois en cas de manquements constatés.

Même si la définition d'un nombre de contrôles cible ne semble pas atteignable à court terme compte tenu des nombreuses missions et des moyens dont disposent les PMI, la mission estime en outre qu'une fréquence idéale serait proche d'un contrôle tous les deux ans. À l'heure actuelle, les effectifs des PMI apparaissent trop réduits pour atteindre cet objectif : en 2022, 22 % des conseils départementaux interrogés par la direction générale de la cohésion sociale déclaraient ne pas disposer d'un agent dédié au suivi et au contrôle des EAJE. Par conséquent, la mission estime que la mise en œuvre d'une telle proposition nécessitera de renforcer les moyens alloués aux PMI.

³⁶ Plafonné à 5 % du chiffre d'affaires réalisé, en France et dans le champ d'activité en cause, ou si ce chiffre d'affaires ne peut être déterminé, de 100 000 €.

3. Complexe, insuffisamment piloté et peu transparent, le système de financement des micro-crèches Paje leur permet d'actionner différents leviers pour assurer leur rentabilité

3.1. La multitude de financeurs, privés comme publics, des micro-crèches, ainsi que le manque de transparence sur leur tarification, obère le pilotage de ces structures dans le cadre du service public de la petite enfance

Le service public de la petite enfance (SPPE) est un chantier lancé par le Gouvernement en juin 2023. Afin d'améliorer la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle des parents, tout en favorisant le développement de l'enfant et sa socialisation précoce, ce SPPE a trois objectifs majeurs : (i) augmenter significativement l'offre d'accueil, (ii) résoudre les inégalités sociales et territoriales pour améliorer son accessibilité et (iii) garantir une qualité d'accueil équivalente entre les différents modes d'accueil.

Les modalités de financement des micro-crèches, complexes, illustrent le manque de lisibilité de la gouvernance et la dispersion des acteurs en matière de politique d'accueil du jeune enfant :

- ◆ les financeurs (cf. 1.1.2 et Annexe II) sont particulièrement nombreux, sans qu'aucun n'ait une vision d'ensemble des flux finançant les places en micro-crèches Paje ;
- ◆ cette situation ne permet pas d'établir avec précision le coût pour les finances publiques de chaque place ouverte selon les structures, ni de le piloter :
 - si les remontées d'informations relatives aux dépenses des établissements en PSU sont centralisées à la Cnaf, celle-ci ne connaît pas les financements provenant des employeurs, ni les soutiens publics qui y sont attachés (cf. 3.3) ;
 - la coexistence de plusieurs statuts des gestionnaires complexifient également l'appréciation des différentiels de coûts entre établissements, ainsi que du soutien public. Par exemple, les gestionnaires privés bénéficient des allègements généraux de cotisations sociales, et pas les gestionnaires publics. Pour les micro-crèches Paje pour lesquelles un appariement a été possible, ce montant a représenté 128 M€ en 2021, soit 12,8 % de leur masse salariale³⁷ ;
- ◆ la coexistence de deux modèles de financement (Paje et PSU) pour les micro-crèches instaure une forme de « concurrence » entre ces financeurs, avec la possibilité d'un désengagement des collectivités territoriales (cf. 1.3.2). Renforcer le modèle de la Paje revient ainsi à fragiliser la PSU ; au contraire, revenir sur la Paje sans obligations localisées de création de places pourrait conduire à freiner la dynamique actuelle de création de places (cf. 4.1.2).

Dans ces conditions, l'atteinte simultanée des différents objectifs du SPPE est particulièrement ardue et les modifications partielles de dispositifs présentent des risques : elles pourraient avoir des effets déstabilisateurs sur l'ensemble de l'offre ou les modèles économiques des structures, ainsi que les politiques mises en place par les collectivités territoriales.

Proposition n° 5 : Dans la continuité de l'article 18 de la loi pour le plein emploi, mettre en place au sein de la caisse nationale d'allocations familiales, un pôle d'analyse des modèles économiques des EAJE en recourant à un *reporting* régulier des micro-crèches incluant des informations non exclusivement financières (berceaux ouverts, berceaux réservés, qualité de l'accueil, etc.).

³⁷ Montants calculés à partir de données de l'Urssaf caisse nationale à partir des déclarations sociales nominatives, à partir des listes d'établissements d'EAJE communiquées par la Cnaf.

3.2. Les normes d'accueil des micro-crèches et la liberté des pratiques commerciales permettent une forte hétérogénéité des modèles économiques des micro-crèches Paje

3.2.1. L'analyse des liasses fiscales, limitée aux gestionnaires du secteur privé lucratif, ne permet pas de mettre en évidence une surrentabilité des micro-crèches Paje par rapport aux crèches PSU ni aux autres EAJE

Afin d'évaluer la santé économique des micro-crèches Paje en comparaison des crèches PSU, la mission a exploité les données de la base FARE, issues des liasses fiscales. Cette base a été croisée avec des fichiers produits par la Cnaf qui recensent les numéros SIRET des micro-crèches Paje et des crèches PSU pour l'année 2021 (cf. la méthodologie détaillée en Annexe II).

Toutefois, étant basée sur les liasses fiscales, l'analyse qui en découle :

- ◆ **couvre les seules entreprises du secteur privé lucratif** et ne prend par exemple pas en compte les administrations publiques gestionnaires ;
- ◆ **ne permet pas d'approcher certaines informations non financières, comme le nombre de berceaux** de chaque structure. Cette information était disponible pour les crèches PSU *via* les données de la Cnaf. Pour les micro-crèches Paje, la mission a fait l'hypothèse d'un nombre de berceaux par structure toujours égal à dix, les données datant d'une période antérieure à la réforme permettant d'augmenter la capacité à douze berceaux³⁸ ;
- ◆ **est produite au niveau des unités légales (numéro SIREN) et non pas par établissement.** À ce titre, les indicateurs financiers des entreprises analysés sont calculés à une maille d'entreprise, qui peut par exemple inclure à la fois des micro-crèches Paje ou des EAJE en PSU. La classification de ces entreprises en PSU ou Paje a été faite en fonction du type de crèche dont le nombre de places est majoritaire au sein de leurs établissements. En outre, une catégorie regroupant les unités légales appartenant aux quatre plus grands groupes du secteur, à savoir les groupes LPCR, People & Baby, Babilou et la Maison bleue, a également été créée pour comparaison.

Au niveau agrégé, et pour le seul secteur marchand, il apparaît que le taux de marge des micro-crèches Paje est inférieur à celui des crèches PSU et en ligne avec celui des EAJE dans leur ensemble pour le secteur privé marchand (cf. tableau 9) même si ce constat doit être nuancé compte tenu des structures de charges des établissements appartenant aux grands groupes (cf. *infra*). En effet, le taux de marge, déterminé par le ratio entre l'excédent brut d'exploitation (EBE) et la valeur ajoutée hors taxe, était nettement inférieur pour les micro-crèches Paje à celui des crèches PSU, aussi bien en 2019 (10 % contre 17 %), et qu'en 2021 (12 % contre 16 %). Par ailleurs, le taux de marge des micro-crèches Paje est proche de la moyenne du taux de marge des EAJE, à 12 % en 2019 et 2021. Toutefois, si leur taux de marge était en ligne avec celui du secteur médico-social en 2019, alors à 11 %, il lui a été supérieur de 4 points en 2021.

³⁸ Il est à noter que les montants obtenus (notamment CA par berceau) sont cohérents avec les données déclaratives obtenues *via* un questionnaire *ad hoc*.

Rapport

Tableau 9 : Indicateurs moyens des micro-crèches Paje et crèches PSU par rapport aux autres EAJE et au secteur médico-social en 2019 et 2021

Indicateur	Année	MC PAJE	Crèches PSU	Dont UL appartenant à un grand groupe	EAJE	Secteur médico-social
RCAI/CA	2019	-1 %	3 %	0 %	2 %	6 %
	2021	0 %	3 %	-1 %	1 %	6 %
Salaires et traitements /CA	2019	45 %	56 %	51 %	51 %	46 %
	2021	46 %	49 %	45 %	49 %	47 %
Taux de marge	2019	10 %	17 %	16 %	12 %	11 %
	2021	12 %	16 %	17 %	12 %	8 %

Source : FARE, Insee. Calculs : IGF, pôle science des données. Les quantités présentées sont sous forme de ratios et ne dépendent donc pas de la qualité de l'estimation du nombre de berceaux au sein de chaque établissement considéré.

L'analyse des indicateurs financiers rapporté au nombre de berceaux des entreprises, permet de formuler les constats suivants (cf. tableau 10) :

- ◆ **le chiffre d'affaires par berceau des micro-crèches Paje appartenant à un groupe est nettement supérieur** à celui des micro-crèches Paje indépendantes, mais également à celui des crèches PSU appartenant à un groupe. En effet, le CA par berceau des micro-crèches Paje appartenant à un groupe est 1,5 fois supérieur à celui des micro-crèches Paje indépendantes en 2021, 1,2 fois supérieur à celui des crèches PSU appartenant à un groupe et 2,2 fois supérieur à celui des crèches PSU indépendantes ;
- ◆ **les micro-crèches Paje appartenant à un groupe dégagent une rentabilité par berceau légèrement supérieure** aux micro-crèches Paje indépendantes mais inférieure à celle des crèches PSU appartenant à un groupe. Ce constat est particulièrement vrai pour les unités légales des grands groupes, qui génèrent des niveaux de rentabilité systématiquement supérieurs à ceux des autres acteurs (cf. graphique 9) ;

Ces constats sont à nuancer par l'analyse des charges d'exploitation des entreprises : les micro-crèches Paje et crèches PSU appartenant à un groupe affichent des charges plus importantes, notamment concernant les salaires et traitements bruts par berceau. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que ces chiffres intègrent les salaires et traitements des fonctions support des groupes qui génèrent des surcoûts par rapport aux indépendants. Toutefois, rapportés au chiffre d'affaires, les salaires et traitements des micro-crèches Paje et crèches PSU appartenant à un groupe présentent un niveau plus faible à ceux des indépendants du fait d'un chiffre d'affaires nettement supérieur. **En outre, l'analyse du questionnaire adressé aux micro-crèches (cf. 3.2.2) montre que les « autres charges » des entreprises constituant les plus grands groupes sont plus élevées que pour les autres gestionnaires.** La mission n'a pas pu expertiser la nature de ces charges, qui peuvent également constituer des flux internes auxdits groupes.

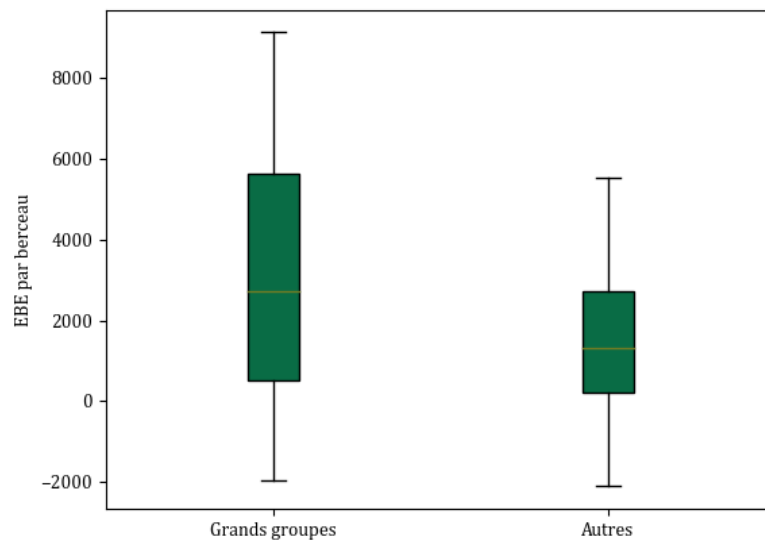
Rapport

Tableau 10 : Moyennes de quelques indicateurs économiques pour chaque type de crèches en fonction de l'appartenance à un groupe en 2019 et 2021

Indicateur	Année	MC PAJE		Crèches et MC PSU	
		Groupe	Indépendant	Groupe	Indépendant
VA hors-tax/berceau	2019	11 195	10 160	10 436	7 635
	2021	13 355	11 367	11 429	7 814
EBE/berceau	2019	645	1 248	1 806	913
	2021	1 533	1 450	1 940	538
RCAI/berceau	2019	-2 261	502	559	522
	2021	-1 985	672	611	85
Salaires et traitements/berceau	2019	8 228	7 188	10 487	8 273
	2021	9 530	8 347	10 471	8 596
CA net total/berceau	2019	22 250	14 454	19 212	11 104
	2021	25 404	16 406	21 966	11 693

Source : FARE, INSEE ; calculs du pôle sciences de données de l'IGF. Note de lecture : L'EBE par berceau des micro-crèches Paje qui dépendent d'un groupe est en moyenne de 3 576 € en 2021.

Graphique 9 : EBE par berceau en fonction de l'appartenance à l'un des quatre grands groupes du secteur EAJE



Source : FARE, INSEE. Calculs : IGF, pôle science des données. Note de lecture : Ce graphique permet de comparer l'EBE par berceau des unités légales dépendant d'un des quatre grands groupes identifiés précédemment comparativement aux autres unités légales reconstituées à l'aide des données fournies par la Cnaf. Les rectangles représentent la distribution des données entre le premier et le troisième quartile et la ligne jaune figure la médiane. Les lignes de part et d'autre du rectangle vont du cinquième au quatre-vingt quinzième centile.

En outre, si le taux de marge reste proche pour les micro-crèches Paje, qu'elles appartiennent à un groupe ou qu'elles soient indépendantes, le taux de marge des crèches PSU appartenant à un groupe est nettement supérieur à celui des crèches PSU indépendantes.

En creux, il apparaît que les groupes ont la capacité de générer un effet volume sur la réservation de berceaux. Ceci est confirmé par l'examen du chiffre d'affaires par berceau qui est supérieur de 55 % pour les micro-crèches Paje appartenant à un groupe par rapport aux micro-crèches indépendantes en 2021 et supérieur de 88 % pour les crèches PSU appartenant à un groupe par rapport aux crèches PSU indépendantes, ce qui montre la capacité des grands groupes à générer davantage de revenus avec la réservation de berceaux, au-delà de la seule participation financière des familles.

3.2.2. Selon qu'elles proposent une qualité d'accueil plus exigeante que les normes minimales, ou qu'elles pratiquent un taux élevé de réservation de berceaux, les micro-crèches Paje atteignent des niveaux de rentabilité différents

Afin de compléter l'analyse macroéconomique développée en 3.2.1, la mission a collecté, auprès des gestionnaires de crèches³⁹, des données relatives au modèle économique de leurs micro-crèches par l'intermédiaire d'un questionnaire relayé par les fédérations ainsi que les services départementaux de protection maternelle et infantile (cf. Annexe II pour les précisions méthodologiques et la présentation détaillée des résultats). **Il est à noter que ces informations sont déclaratives et n'ont pas pu être vérifiées par ailleurs par d'autres données administratives.**

Plusieurs constats ont pu être dégagés :

- ◆ autour de 78 % en moyenne, le taux d'occupation des micro-crèches Paje appartenant à un grand groupe (93 %) est largement supérieur à celui des autres établissements, **ce qui témoigne de leur capacité à optimiser le remplissage des berceaux par leur action commerciale et la gestion de leur réseau ;**
- ◆ même si certains représentants des gestionnaires de crèches demandent son relèvement⁴⁰, **le plafond des 10 € par heure en micro-crèches Paje (cf. 1.1.2) semble rarement atteint** : le tarif horaire moyen se situe à 7,4 € en 2022. Le tarif minimum moyen des micro-crèches Paje est de 5,4 € et le tarif maximum moyen est de 9,1 € ;
- ◆ **les revenus des micro-crèches Paje sont majoritairement composés des contributions des familles**, qui se situent autour de 155 k€ par an en moyenne, que ce soit pour les grands groupes et les indépendants (cf. tableau 11). **Toutefois, le chiffre d'affaires apparaît significativement plus élevé pour les micro-crèches Paje appartenant à un grand groupe que pour les autres micro-crèches Paje**, avec un chiffre d'affaires par berceau qui se situe autour de 23 k€ en moyenne pour les micro-crèches appartenant à un grand groupe contre 17 k€ en moyenne pour les autres, ce qui est en partie lié à la mobilisation de la réservation de berceaux par les grands groupes ;
- ◆ **la réservation de berceaux est mobilisée de façon différente par les acteurs** (cf. tableau 12) :
 - en moyenne, 4,7 berceaux sont réservés au total dans les micro-crèches. Ce résultat est particulièrement tiré à la hausse par les grands groupes pour lesquels les établissements présentent une réservation moyenne de 5,3 berceaux par micro-crèche ;
 - les principaux réservataires sont les entreprises privées dans les micro-crèches Paje, tandis qu'il s'agit des collectivités territoriales dans les micro-crèches PSU ;
- ◆ les charges de personnel totales apparaissent plus élevées pour les micro-crèches PSU et significativement plus élevées pour les grands groupes, aussi bien pour les micro-crèches PSU que pour les micro-crèches Paje. **Toutefois, les charges de personnel au contact des enfants sont moindres pour les grands groupes, que ce soit pour les micro-crèches Paje comme pour les micro-crèches PSU, ce qui suggère qu'ils utilisent davantage que les autres structures des dérogations applicables aux micro-crèches en termes de qualification du personnel et d'encadrement.** Ceci est confirmé au tableau 13 : les grands groupes emploient, en moyenne, moins de personnel au contact des enfants que les autres structures, et en particulier moins de personnel de diplômé d'État (catégorie 1) ;

³⁹ Ont notamment répondu au questionnaire les quatre principaux gestionnaires de crèches et micro-crèches (Evancia-Babilou, Grandir-LPCR, People & Baby, La Maison Bleue), définis par la suite comme « grands groupes ».

⁴⁰ Voir par exemple les « 11 propositions au service de la petite enfance », de la fédération française des entreprises de crèches.

Rapport

- ◆ les micro-crèches PSU consacrent un budget plus important aux achats directement destinés aux enfants (nourriture, hygiène, hors matériel pédagogique) que les micro-crèches Paje ;
- ◆ **au total, le coût de revient d'une place en crèche par berceau apparaît plus élevé pour les grands groupes, que ce soit en Paje comme en PSU.** Ainsi, pour les micro-crèches Paje, les charges totales par berceau s'élèvent à 16 106 € pour les indépendants contre 22 440 € pour les grands groupes.

Tableau 11 : Chiffre d'affaires des micro-crèches Paje en 2022

Indicateur	Grands groupes	Autres micro-crèches	Total
CA total	235 479 €	193 229 €	222 377 €
dont contributions des employeurs privés	61 947 €	30 427 €	51 095 €
dont contribution des familles	148 378 €	156 598 €	151 222 €
CA par berceau	22 642 €	17 253 €	20 783 €

Source : Mission.

Note : Les calculs ont été réalisés pour 381 réponses de micro-crèches appartenant à un grand groupe et 247 réponses d'autres micro-crèches Paje.

Tableau 12 : Réservation de berceaux dans les micro-crèches en 2022

Réservations	Grands groupes		Autres micro-crèches		Total		
	Paje	PSU	Paje	PSU	Paje	PSU	Total
Entreprises privées	5,3*	2,0*	2,3	0,6	4,3*	1,5*	4,0*
Entité publique	0,5*	1,5*	0,1	0,3	0,3*	1,1*	0,4*
Collectivité territoriale	0,0*	6,3*	0,1	1,0	0,0*	4,3*	0,3*
Total	5,8	9,8	2,5	1,9	4,7	6,8	4,7

Source : Mission.

Note : Les calculs ont été réalisés sur 683 réponses pour les micro-crèches Paje appartenant à un grand groupe, 52 réponses pour les micro-crèches PSU appartenant à un grand groupe, 361 réponses pour les autres micro-crèches Paje et 32 réponses pour les autres micro-crèches PSU. La répartition par type de réservataire a été reconstituée par la mission. En effet, cette répartition n'a pas été communiquée par l'un des grands groupes et partiellement communiquée par un autre ; il a donc été fait l'hypothèse que la répartition par réservataire est la même que pour les autres établissements faisant partie d'un grand groupe. Un astérisque signale les données affectées par cette reconstitution.

Tableau 13 : Personnel au contact des enfants dans les micro-crèches par catégorie en 2022

Effectif (en ETP, moyenne sur l'année)	Grands groupes		Autres micro-crèches		Total		
	Paje	PSU	Paje	PSU	Paje	PSU	Total
Catégorie 1	1,0	1,2	2,5	1,9	2,1	1,7	2,0
Catégorie 2	2,6	2,4	2,4	2,3	2,5	2,3	2,4

Source : Mission.

Note : Les calculs ont été réalisés sur 132 réponses pour les micro-crèches Paje appartenant à un grand groupe, 16 réponses pour les micro-crèches PSU appartenant à un grand groupe, 317 réponses pour les autres micro-crèches Paje et 34 réponses pour les autres micro-crèches PSU. Il est à noter que les réponses de l'un des grands groupes n'ont pas été prises en compte, étant incomplètes sur ce sujet.

Ce résultat témoigne de stratégies différentes, exposées à la mission lors de ses entretiens avec différents acteurs du secteur, et notamment d'une recherche plus forte de rentabilité à travers la réservation de berceaux par les grands groupes tandis que cette dernière constitue davantage une variable d'ajustement pour les indépendants, de façon à atteindre le seuil de rentabilité.

L'attrait des gestionnaires de crèches pour le modèle des micro-crèches Paje diffère selon la taille des structures :

- ◆ **les micro-crèches Paje permettent aux plus grands groupes de mailler efficacement le territoire en termes d'accueil** et de proposer ainsi des solutions d'accueil de proximité au plus grand nombre d'employeurs réservataires qui les solliciteraient. D'après les entretiens réalisés par la mission, les grands groupes fonctionnent majoritairement par rachat de micro-crèches existantes afin de ne pas porter le risque lié à l'ouverture de la structure ;
- ◆ **pour les autres gestionnaires, les micro-crèches Paje offrent davantage de flexibilité**, que ce soit en termes de montage de projet, notamment du fait de leur petite taille et des dérogations qui s'appliquent, ou de leur mode de financement puisqu'elles peuvent être créées sans l'implication d'un tiers réservataire. En outre, les plus petits gestionnaires n'ont pas toujours la trésorerie suffisante pour pallier les modalités de financement par acomptes de la Caf dans le cadre de la PSU.

Il ressort de l'analyse présentée *supra* que ces structures ont différents leviers à disposition pour assurer leur rentabilité : (i) la compression des charges, qu'elles concernent le personnel ou les frais locatifs, (ii) la tarification aux familles, plus libre avec la Paje qu'en PSU, (iii) la réservation de berceaux.

Dès lors, trois principaux modèles économiques peuvent être dégagés pour les micro-crèches Paje :

- ◆ **des établissements qui choisissent d'appliquer une grande partie, voire toutes les dérogations dont peuvent bénéficier les micro-crèches Paje, avec des risques en matière de qualité de prise en charge**⁴¹. Les propositions de la partie 2.2.1 visent à limiter le recours au levier de la qualité pour assurer la pérennité économique de ces structures ;
- ◆ **des structures qui cherchent à se rapprocher au maximum des normes applicables aux autres EAJE et présentent donc des charges plus élevées** qu'elles peuvent assumer avec (i) une tarification plus élevée, (ii) un niveau minimal de réservation de berceaux (iii) ou parce qu'elles se situent dans des zones où les charges sont moindres, en particulier les charges locatives. Ça peut être le cas pour les micro-crèches Paje en milieu rural ;
- ◆ **des entreprises qui cherchent à maximiser la réservation de berceaux** dans les établissements et partant, la rentabilité. Cette stratégie est adoptée par les plus grands groupes, et permet à la fois de faire face à des charges plus élevées (en matière de personnel ou de localisation géographique) et d'assurer une rentabilité plus élevée pour les structures. Cette stratégie pose question dans la mesure où les réservations de berceaux (i) reposent en grande partie sur des financements publics et (ii) sont génératrices d'inégalités d'accès à l'accueil (cf. 1.2.2 et 3.3).

Il est à noter que les réponses aux questionnaires – déclaratives – n'avaient pas une visée de contrôle, et ont été transmises de manière volontaire par les structures. Par conséquent, la mission n'a pas cherché à établir des irrégularités dans la pratique déclarative ou en matière tarifaire. Il apparaît toutefois des entretiens menés par la mission que certaines pratiques (facturation à la journée plutôt qu'à l'heure, lissage des facturations sur l'ensemble de l'année, contrats de court terme en l'absence d'un employeur réservataire, etc.) peuvent être plus ou moins utilisées par les structures pour maintenir des niveaux élevés de rentabilité, et peuvent dans certains cas constituer un contournement du plafond horaire consubstantiel au CMG structure (cf. 4.2).

⁴¹ L'application de ces dérogations pouvant également résulter des difficultés de recrutement actuelles.

3.3. Bien qu'ils participent à la création de places en EAJE, les avantages fiscaux relatifs au financement des berceaux par les employeurs présentent des effets pervers et doivent être rationalisés

Les sommes que les employeurs engagent pour des places de crèches à destination de leurs salariés bénéficient d'avantages fiscaux importants :

- ◆ d'une part, ces sommes constituent des avantages en nature, qui sont exclus de l'assiette de cotisations et contributions sociales dès lors qu'elles permettent de réserver des places et ne confèrent pas d'avantages tarifaires⁴² ;
- ◆ d'autre part, ces sommes constituent des charges déductibles du résultat fiscal pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS) ;
- ◆ enfin, elles ouvrent droit au crédit d'impôt famille (CIFAM, cf. encadré 1), qui représente 50 % des dépenses engagées, dans la limite de 500 000 € par société.

Pour celles qui sont assujetties à l'IS, le **crédit d'impôt et la déduction fiscale représentent donc 75 %⁴³ des dépenses que les entreprises consentent pour réserver des places à leurs salariés**. Ces dispositifs, et notamment le CIFAM, ont fait l'objet d'une évaluation en 2021⁴⁴, dont les résultats sont cohérents avec l'**analyse des données de la direction générale des finances publiques (DGFIP) relatives au CIFAM** (cf. Annexe IV) :

- ◆ **sectoriellement, les bénéficiaires du CIFAM sont assez concentrés**, et les principaux bénéficiaires sont les activités financières et d'assurance (20 % de la créance), les « activités scientifiques et techniques ; des services administratifs et de soutien » (16 % de la créance totale) ainsi que les sièges sociaux et holding (22 %) ;
- ◆ **les grandes entreprises bénéficient davantage du CIFAM** (cf. tableau 14). En effet, les grandes entreprises détiennent au moins 32 % de la créance totale ;
- ◆ **48 groupes présentent une créance qui dépasse 500 000 € en 2022**, pour une créance totale de 52,5 M€ (33 % du total) ;
- ◆ trois groupes dont l'activité principale est l'accueil du jeune enfant représentent 2 % de la créance totale : dans ce cas, il est raisonnable de penser que le CI finance une partie des dépenses engagées par le groupe pour se financer, à un prix qu'il fixe lui-même.

Tableau 14 : Montant et proportion détenue de la créance CIFAM par type de groupe

Catégorie de groupe	Montant de la créance (€)	Part de la créance totale CIFAM 2022	Nombre de groupes	Créances des bénéficiaires ayant une créance supérieure à 500 k€ (€)	Part de la créance totale CIFAM 2022
Grandes entreprises	51 621 597	32 %	170	50 064 509	31 %
ETI	37 745 167	23 %	1 002	2 462 961	2 %
PME	29 424 827	18 %	3 622	-	-
Microentreprises	15 771 483	10 %	6 897	-	-
Unités légales non retrouvées dans FARE	26 299 635	16 %	826	-	-
Total général	160 862 709	100 %	12 517	52 527 470	33 %

Source : Répertoire SIRENE, FARE, INSEE. MVC CIFAM, DGFIP. Calculs : IGF, pôle science des données.

⁴² Bulletin officiel de la sécurité sociale, paragraphe 1140 de la fiche « avantages en nature et frais professionnels ».

⁴³ En considérant un taux d'imposition de 25 %.

⁴⁴ IGF, Évaluation du crédit d'impôt famille, juillet 2021.

Rapport

Le développement des crèches du secteur marchand doit beaucoup à l'ensemble des outils qui ont permis de réduire le reste à charge des parents pour l'accès à une place de crèche. **Toutefois, les investigations de la mission ont permis d'identifier plusieurs limites au CIFAM qui en réduisent l'efficacité**, pour certaines déjà identifiée par le rapport de 2021 :

- ◆ **le pilotage de la dépense fiscale est limitée, d'autant que le plafonnement du CIFAM à 500 k€ paraît inefficace.** En effet, le plafonnement se fait au niveau de chaque société et non au niveau du redevable de l'impôt ;
- ◆ le CIFAM bénéficie majoritairement aux grandes entreprises, et donc à leurs salariés. **Le CIFAM renforce ainsi le caractère inégalitaire de l'accès aux EAJE, d'autant plus prononcé pour les micro-crèches que les restes à charge y sont élevés** (cf. 1.2.1) ;
- ◆ **le caractère inégalitaire du CIFAM est d'autant plus problématique que le taux élevé de financement public des dépenses des employeurs conduit à augmenter le taux de subventionnement des places en micro-crèches** pour le rapprocher – voire dépasser – celui en PSU (cf. Annexe III), sans garantie de réduction des restes à charge ;
- ◆ le CIFAM a un effet inflationniste sur les prix de la réservation de berceau, au détriment des employeurs qui n'en bénéficient pas.

Encadré 1 : Le crédit d'impôt famille pour les entreprises réservataires de berceaux

Applicable depuis 2004 et prévu par l'article 244 quater F du code général des impôts, **le crédit d'impôt famille (CIFAM) vise à encourager les entreprises imposées sur leur bénéficiaire réel à engager des dépenses en faveur de la garde des enfants de moins de trois ans de leurs salariés** pour leur permettre de mieux concilier vie professionnelle et familiale. Il leur permet de bénéficier d'un **crédit d'impôt de 50 %** pour couvrir deux types de dépenses :

- ◆ des dépenses pour la création et le fonctionnement d'un établissement accueillant des enfants âgés de moins de 6 ans. Cet établissement doit être directement exploité par l'entreprise et il doit accueillir les enfants de ses employés âgés de moins de 3 ans ;
- ◆ des versements effectués directement par l'entreprise pour l'accueil des enfants de ses employés âgés de moins de 3 ans, à des organismes privés ou publics.

Son montant est plafonné à 500 000 € par an par société⁴⁵. Toute entreprise qui a des salariés peut bénéficier du crédit d'impôt dès lors qu'elle est soumise à un régime réel d'imposition mais les indépendants sont exclus du bénéfice de la mesure.

Le crédit d'impôt famille peut également couvrir 25 % des dépenses engagées dans le cadre d'un chèque emploi service universel (CESU) pour financer des services à la personne.

Source : Mission.

Proposition n° 6 : En cohérence avec le précédent rapport d'inspection consacré au sujet, supprimer, éventuellement par étapes, le crédit d'impôt famille (CIFAM) hors dépenses engagées dans le cadre d'un chèque emploi service universel (CESU) et réallouer les économies réalisées dans une augmentation des bonus de la prestation de service unique (PSU)⁴⁶ et du complément du mode de garde (CMG) structure de manière à (i) préserver la viabilité économique des EAJE et (ii) préserver le reste à charge des familles et diminuer celui des familles les plus modestes.

⁴⁵ Par conséquent, le plafond est applicable à chaque société membre du groupe au sens de l'impôt sur les sociétés. Un même groupe peut donc dépasser ce plafond (cf. BOI-BIC-RICI-10-130-20).

⁴⁶ Via par exemple une refonte et une extension du champ du contrat territorial réservataire employeur à l'ensemble des employeurs finançant une réservation de berceau en PSU.

Une telle suppression permettrait un rendement d'environ 175 M€ en 2024 (cf. Annexe IV). Il est à noter qu'un rééquilibrage du prix du berceau pourrait se mettre en place en lien avec la baisse des subventions publiques. À terme, l'impact sur le nombre de berceaux réservés dépendra du comportement des entreprises à l'annonce de la suppression du CIFAM, mais la mission estime que ces dépenses constituent des leviers d'attractivité et de fidélisation importants à destination des salariés, alors que les autres avantages fiscaux (exonération de cotisations sociales et déductions fiscales) resteront applicables.

3.4. Hétérogènes et peu contrôlées, les aides à l'investissement de la Caf devraient être refundues, au moins en ce qui concerne les micro-crèches Paje

La Caf du lieu d'implantation d'une crèche peut attribuer une subvention d'investissement pour la création d'une crèche au titre du plan d'investissement d'accueil du jeune enfant (Piaje) (cf. Annexe V). Le niveau de financement est alors compris entre 7 400 € et 17 000 € par place.

Sur la période 2015-2022, les Caf ont davantage subventionné les créations de places en PSU qu'en micro-crèches Paje (cf. tableau 15), à savoir :

- ◆ 58 426 nouvelles places en EAJE en PSU, pour 946 M€ soit 16 189 € par place ;
- ◆ 17 652 nouvelles places en micro-crèches Paje, pour 170 M€, soit 9 643 € par place.

Pour les micro-crèches Paje, les subventions représentent une part plus importante du coût total des travaux, avec une moyenne de 48 % sur l'ensemble des Caf avec une subvention pouvant aller jusqu'à 80 % du coût total des travaux selon les Caf. Il est toutefois à noter que 18 Caf n'ont versé aucune subvention pour la création de places en micro-crèches Paje sur la période⁴⁷.

Tableau 15 : Subventions versées par les Caf pour la création de places nouvelles en EAJE PSU et Paje sur la période 2015-2022

Indicateur	Crèches PSU	Micro-crèches Paje
Places nouvelles subventionnées	58 426	17 652
Subventions totales	945 849 890	170 224 887
Subventions totales (moyenne annuelle)	118 231 236	21 278 111
Subvention / place	16 189	9 643
Subvention / coût total des travaux (minimum)	21%	15%
Subvention / coût total des travaux (moyenne)	34%	48%
Subvention / coût total des travaux (maximum)	66%	80%
Coût des travaux / place	47 564	20 226

Source : Cnaf ; calculs de la mission.

La mission ne remet pas en cause la délibération de la Cnaf relative aux évolutions du Piaje pour la convention d'objectifs et de moyens (COG) 2023-2027 qui a pour objectif de cibler les subventions dans les territoires où l'offre d'accueil est la moins importante et où les collectivités sont moins en capacité de financer la création de places.

⁴⁷ Ce résultat est toutefois lié à deux situations différentes : d'une part, certaines de ces Caf se situent dans des départements où n'ont pas été implantées de nouvelles micro-crèches Paje sur la période cause ou conséquence de cette absence de création de micro-crèche ; d'autre part, des Caf ont fait le choix d'arrêter les subventions aux micro-crèches Paje, comme la Caf des Bouches-du-Rhône par exemple.

Toutefois, la mission estime d'une part que l'efficacité de ces subventions doit être davantage évaluée, y compris au niveau individuel, de manière à éviter de potentiels effets d'aubaine liés aux seuils et critères adoptés dans le Piaje. L'articulation de ces subventions avec le bonus territoire, qui partage le même objectif, doit également être renforcée. En outre, le versement de la subvention après réalisation des travaux mais avant ouverture de l'établissement ne permet pas aux Caf d'assurer un contrôle du projet pédagogique sur la durée ni de conditionner les décaissements à certaines conditions de réalisation.

D'autre part, au vu des taux de subventionnement proposés, la mission propose de mettre en place d'autres types d'instruments afin de renforcer l'efficacité des aides de la Caf.

Proposition n° 7 : Réformer les règles relatives aux subventions d'investissement des caisses d'allocation familiales en diminuant le taux de subventionnement *ex ante* et en uniformisant les règles d'attribution applicables aux différents types d'EAJE. À cet égard, la mission propose (i) une diminution du plafond de 80 % du taux de subvention, éventuellement avec substitution d'une partie de la subvention en prêt⁴⁸ et (ii) un conventionnement avec les établissements prévoyant un versement annuel de la subvention.

La mission estime en effet que les micro-crèches Paje ne devraient pas être exclues du bénéfice du Piaje, en particulier en cas de mise en œuvre des autres propositions visant à limiter les situations de surrentabilité dans ces structures. Plus de détails concernant l'opérationnalisation de ces propositions figurent en Annexe V.

4. Le CMG structure doit évoluer pour répondre aux besoins de toutes les familles et être encadré pour que son utilisation demeure résiduelle

4.1. Le passage en PSU des crèches devrait être privilégié pour harmoniser et rendre plus lisible le pilotage des EAJE dans le cadre du SPPE

De manière à rendre plus lisible et davantage pilotable l'accueil en EAJE, mais aussi pour harmoniser les restes à charge applicables aux familles, il est souhaitable de faire converger progressivement les modèles de financement des micro-crèches vers la PSU. Il est toutefois à noter qu'une telle harmonisation des modes de financement ne dispense pas d'une réflexion sur les améliorations à apporter à la PSU actuelle. À cet égard, et même si des modifications ont déjà été apportées⁴⁹, la mission attire l'attention sur les évolutions recommandées par le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)⁵⁰ et **notamment celle relative à une facturation à la demi-journée pour limiter les pratiques de surréservation et la logique de remplissage des places**, qui peut constituer un frein au développement des projets d'EAJE en PSU, et complexifie la gestion des établissements.

⁴⁸ Éventuellement, et sous réserve de faisabilité juridique, mettre en place des prêts à taux zéro.

⁴⁹ Parmi celles-ci, la mise en place des bonus de la Cnaf, la linéarisation de la prise en compte des taux de facturation ou l'augmentation du financement des heures de concertation.

⁵⁰ HCFEA, *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique*, décembre 2022

4.1.1. Lorsque la réservation de berceaux assure aux micro-crèches Paje un tiers de son chiffre d'affaires, les employeurs constituent un tiers financeur *de facto*

Les objectifs initiaux attribués au financement des micro-crèches par la Paje étaient de permettre une souplesse et une simplicité facilitant la création de berceaux, en particulier dans les territoires sous-dotés (cf. 1.3.1).

À l'inverse, la réservation de berceaux par des employeurs (i) complexifie les modalités de financement des établissements, (ii) renchérit le coût pour les finances publiques du fait de l'existence du CIFAM. Dès lors, la mission considère que lorsque les revenus issus de cette réservation de berceaux dépassent 34 % du chiffre d'affaires de la structure, les employeurs constituent *de facto* un tiers réservataire et le maintien de modalités de financement dérogatoires n'est plus justifié. Dans ce cas, le passage de ces établissements en PSU permettrait d'harmoniser les restes à charge entre structures, au bénéfice des familles qui pourraient bénéficier du barème tarifaire de la Cnaf.

Proposition n° 8 : Obliger le passage en PSU pour toute micro-crèche Paje dont le chiffre d'affaires de l'année précédente est constitué à plus de 34 % par de la réservation de berceaux. En pratique, la mission recommande de conditionner l'éligibilité au CMG des clients d'une micro-crèche au respect de ce critère par l'établissement.

Un seuil de chiffre d'affaires pour cette obligation apparaît plus pertinent à la mission qu'un nombre de berceaux réservés : ce critère est moins manipulable et sera transmis aux Caf en application de la loi pour le plein emploi. Il est à noter que dans le cas de groupes ayant plusieurs établissements, un siège et une centrale de réservation, des transferts de charges pourraient conduire à placer les établissements juste en dessous du seuil. La mission estime donc nécessaire, pour chaque établissement, que le revenu lié à la réservation de berceaux soit cohérent avec les prix facturés aux entreprises et le nombre de berceaux effectivement réservés par structure. Le contrôle de cette cohérence pourrait être confié à la Cnaf, au moyen du *reporting* présenté à la Proposition n° 5.

Le gain pour les finances publiques associé à cette proposition est estimé par la mission entre 20 et 50 M€. Plus de détails concernant ce conditionnement, ainsi que sur l'estimation de rendement figurent en Annexe IV.

4.1.2. La généralisation de la PSU ou d'une autre modalité de financement des micro-crèches Paje devrait s'accompagner d'exigences plus importantes en matière de participation financière des collectivités locales

À terme, l'alignement de l'ensemble des micro-crèches Paje sur le modèle de la PSU permettrait d'en renforcer le pilotage global, tout en limitant les effets pervers liés à la tarification de ces établissements ainsi qu'aux modalités de calcul du CMG (cf. 1.2).

Toutefois, en l'absence d'obligation de financement pour les collectivités territoriales, notamment les communes, la mission estime qu'imposer le passage sur le modèle de la PSU à toutes les micro-crèches Paje pourrait déstabiliser les structures existantes, qui serait plus significatif sur les micro-crèches n'appartenant pas à un grand groupe. L'estimation de l'impact exact est toutefois difficilement quantifiable et dépendrait de (i) la volonté des collectivités de s'engager dans le financement des structures concernées, de (ii) la capacité des gestionnaires à trouver des réservataires pour pallier l'absence de tiers financeur et du (iii) calibrage des bonus de la Cnaf qui pourraient être mis en place pour aider les structures fragiles économiquement.

Rapport

En outre, l'absence d'obligation de financement par les collectivités territoriales pourraient générer des effets pervers comme :

- ◆ des destructions importantes de places d'accueil collectif dans le cas où la collectivité ne souhaiterait pas ou ne serait pas en mesure d'engager des dépenses en matière de petite enfance ;
- ◆ des comportements de « passagers clandestins » si la branche famille devait se substituer aux collectivités territoriales pour assurer le financement complémentaire des structures existantes, d'autant plus important que les collectivités « vertueuses » qui offrent déjà des places en EAJE PSU ne bénéficieraient pas de cette substitution.

Au total, le passage de l'ensemble des micro-crèches Paje sur le modèle de la PSU représenterait un coût pour les collectivités territoriales de près de 127 M€⁵¹ et un gain pour la branche famille compris entre 91 M€ et 203 M€. **L'impact global sur les finances publiques serait ainsi compris entre -36 M€ et +76 M€** (cf. Annexe IV).

Si des améliorations sont apportées à la PSU (cf. 4.1) et si un mécanisme d'obligation de création de places en EAJE est appliqué aux collectivités territoriales (cf. 1.3.2), la mission estime que **le coût d'une généralisation de la PSU reste modéré au regard de ses nombreux avantages (lisibilité, égalité d'accès pour les familles) et qu'elle constitue un scénario pertinent pour une réforme structurelle de l'accueil du jeune enfant à condition de prévoir des dispositifs permettant de prévenir les effets pervers décrits ci-dessus.**

4.2. À l'instar de la réforme prévue pour le CMG emploi direct, des améliorations du CMG structure doivent être apportées pour les cas où le modèle des micro-crèches Paje est conservé

Le CMG structure est modulé selon trois tranches déterminées en fonction d'un barème qui croise les ressources de la famille et le nombre d'enfants à charge. **Cette aide permet de compenser le coût de la micro-crèche en versant jusqu'à 85 % des frais supportés par les familles**, sous réserve que deux conditions soient remplies :

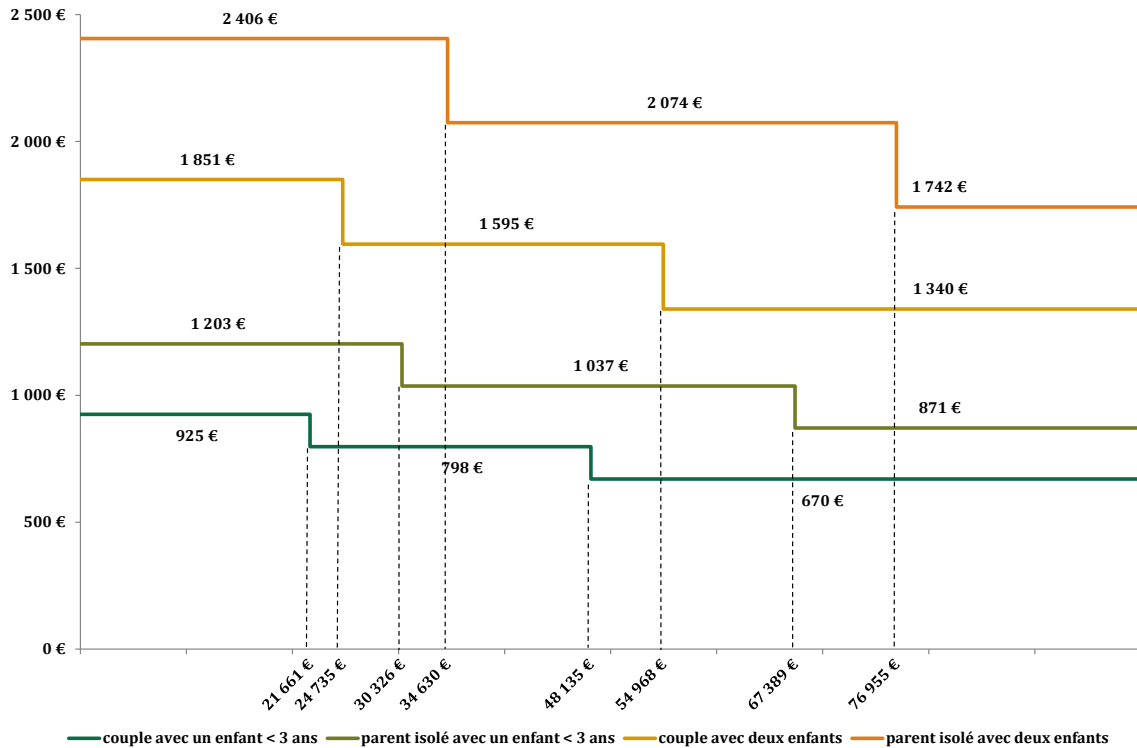
- ◆ le tarif de la micro-crèche ne doit pas excéder 10 € par heure ;
- ◆ les familles doivent conclure avec la micro-crèche un contrat minimal de 16 heures mensuelles d'accueil.

La modulation du CMG structure par tranche de revenus génère des effets de seuil importants puisqu'aux alentours des seuils du barème, un euro de revenu supplémentaire peut faire perdre au foyer jusqu'à 128 € (cf. graphique 10). De plus, le CMG est forfaitaire par mois, et ne dépend pas du nombre d'heures facturées, générant ainsi des effets de bord sur les types de contrat proposés aux familles (cf. 1.2.1).

⁵¹ En faisant l'hypothèse que les collectivités territoriales jouent le rôle de tiers financeur, au-delà des berceaux déjà réservés en micro-crèche Paje à l'heure actuelle.

Rapport

Graphique 10 : Montant maximal du complément du mode de garde structure en fonction du revenu pour des familles ayant un ou deux enfants de moins de 3 ans



Source : Mission.

Dans le cas où il serait décidé de maintenir le modèle des micro-crèches Paje, la mission a étudié quatre scénarios de transformation du CMG de manière à lisser ses effets de seuil voire à rapprocher le montant de reste à charge de celui des autres modes d'accueil en le faisant dépendre du volume d'heures d'accueil facturées aux familles :

Les scénarios étudiés par la mission sont les suivants (cf. tableau 16) :

- ◆ **scénario 1** : une suppression des effets de seuil du CMG liés au revenu qui resterait forfaitaire et serait identique, pour les tranches 1 et 3, à celui versé actuellement ;
- ◆ **scénario 2** : une suppression des effets de seuil du CMG liés au revenu, qui resterait forfaitaire, avec une augmentation du montant versé pour la tranche 1 ;
- ◆ **scénario 3** : une linéarisation du CMG en fonction du revenu des ménages qui serait fixé pour chaque heure, de façon à prendre en compte le volume d'heures de garde pour chaque ménage ;
- ◆ **scénario 4** : une linéarisation du CMG inspirée du modèle de la PSU, avec un taux d'effort horaire appliqué au revenu des ménages.

La mission estime que les scénarios 1 et 2 ne permettent pas de répondre aux principaux inconvénients du CMG dans sa forme actuelle et considère que la prise en compte du nombre d'heures (scénarios 3 et 4) devrait permettre de mieux adapter le montant de CMG versé aux besoins des familles, et notamment de réduire les différences de reste à charge entre ménages aisés et ménages modestes pour des durées de garde plus longue. Le scénario 4 présente également l'avantage de rapprocher le mode de calcul du CMG structure de la tarification applicable en EAJE PSU, ainsi que du futur mode de calcul du CMG emploi direct, dont la linéarisation est prévue par la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2023. **Toutefois, un tel scénario pourrait générer un effet inflationniste** pour les finances publiques du fait de l'intégration, dans la formule de calcul, du tarif facturé aux familles, ce qui pourrait inciter les gestionnaires à augmenter leurs tarifs pour se rapprocher du plafond de 10 € de l'heure. Ce risque existe également dans le scénario 3, bien que plus limité du fait de la fixation d'un montant remboursé, en euros, qui ne dépend pas du tarif réellement pratiqué. L'augmentation éventuelle des tarifs serait alors principalement portée par les familles.

Selon les estimations de la mission, l'impact sur les finances publiques de la linéarisation du CMG structure avec prise en compte du nombre d'heures pourrait conduire à un surcoût **pour l'enveloppe du CMG structure compris entre 3,1 % et 6,4 % pour le scénario 3 et à 8,3 % pour le scénario 4. Il est à noter que le surcoût éventuel de ces mesures pourrait être pris en charge par la suppression du CIFAM proposée par la mission**⁵².

Il convient de souligner que ces chiffres résultent de simulations statiques, à partir de données anciennes et à comportements inchangés. Or, comme présenté en Annexe III, les durées hebdomadaires de garde auxquelles les familles ont recours et les tarifications des structures dépendent fortement du barème du CMG, de manière à rendre les restes à charge acceptables pour les familles. **Dès lors, une modification du barème du CMG aura nécessairement des impacts comportementaux forts**, en particulier pour les familles des premières tranches, pour lesquelles le plafonnement du montant du CMG et le reste à charge au moins égal à 15 % de la dépense est davantage mordant.

La mission s'est ainsi efforcée de mesurer les conséquences de cette modification du CMG (scénarios 3 et 4) sur les pratiques de garde des familles en estimant que cela se traduirait principalement par une hausse de la durée de gardes des familles aux plus bas revenus. Des simulations effectuées par la mission permettent d'établir que sous l'hypothèse qu'une revalorisation du CMG induise un alignement du comportement des ménages des tranches 1 et 2 avec celui des allocataires de la tranche 3, les ménages de la tranche 1 augmenteraient leur recours horaire de 9 %.

Proposition n° 9 : Réformer le barème du CMG structure pour supprimer les effets de seuil liés aux tranches de revenus et rapprocher le reste à charge des familles de celui des autres EAJE en intégrant, dans le calcul du CMG structure, le volume d'heures de garde réalisées.

La mission recommande que la mise en œuvre de cette réforme du CMG, qui solvabiliserait un nombre important de familles, intervienne après la réforme du CIFAM et l'application des propositions 1 et 2 relatives au cadre normatif des micro-crèches.

Étant donné la tarification réelle des structures constatées grâce au questionnaire adressé par la mission (cf. Annexe II), la mission n'estime pas nécessaire de rehausser le plafond de 10 € par heure de prestations facturées. Toutefois, de manière à garantir une qualité d'accueil minimale et une juste rémunération des professionnels, celui-ci a vocation à terme à progresser si les coûts des structures augmentent.

⁵² Avec les données de 2019 à partir desquelles la mission a estimé les coûts des différents scénarios, le coût du scénario 3 varierait entre 17 M€ et 35 M€ tandis que le coût du scénario 4 s'élèverait à 45 M€ sachant que le montant du CIFAM applicable aux EAJE est estimé à 118 M€ cette année-là.

Rapport

Tableau 16 : Présentation des différents scénarios de linéarisation du CMG structure étudiés par la mission (simulations réalisées sur la base 2019)

Scénario	Impact sur les familles par rapport au mode de calcul actuel	Impact sur les finances publiques par rapport au CMG structure actuellement versé	Principaux avantages	Principaux inconvénients
<p><u>Scénario 1</u> : Linéarisation simple de la tranche 2</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranches 1 et 3 : montant de CMG inchangé ; ▪ Tranche 2 : montant qui décroît de façon linéaire. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranches 1 et 3 : situation inchangée ; ▪ Tranche 2 : 18 % de gagnants et 13 % de perdants. 	<p>Gain de 0,4 % par an.</p>	<p>Suppression des effets de seuil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne corrige pas les principaux défauts du CMG dans sa forme actuelle ; ▪ Pas de prise en compte du volume horaire ; ▪ Pas d'amélioration de la situation des ménages les plus modestes.
<p><u>Scénario 2</u> : Linéarisation de la tranche 2 avec augmentation du CMG versé à la tranche 1</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 1 : montant rehaussé à 1 000 €, 1 200 € ou 1 400 € ; ▪ Tranche 2 : montant qui décroît de façon linéaire ; ▪ Tranche 3 : montant inchangé. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 1 : 21 % de gagnants ; ▪ Tranche 2 : entre 40 % et 51 % de gagnants et entre 9 % et 21 % de perdants ; ▪ Tranche 3 : situation inchangée. 	<p>Surcoût de 1,4 % à 3,8 % par an selon la hausse envisagée pour la tranche 1.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suppression des effets de seuil ; ▪ Amélioration de la situation des ménages modestes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne corrige pas les principaux défauts du CMG dans sa forme actuelle ; ▪ Pas de prise en compte du volume horaire.
<p><u>Scénario 3</u> : Linéarisation du CMG avec prise en compte des heures et du revenu des ménages</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixation d'un coût moyen d'une heure de garde à 9,15 € ; ▪ Tranche 1 : montant du CMG horaire fixé à 85 % du coût moyen ; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 1 : entre 21 % et 85 % de gagnants selon le niveau de reste à charge minimum et 15 % de perdants ; ▪ Tranche 2 : entre 40 % et 50 % de gagnants et 50 % de perdants ; 	<p>À comportements inchangés : surcoût de 3,1 % à 6,4 % par an selon le niveau de reste à charge.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suppression des effets de seuil ; ▪ Prise en compte du volume horaire ; ▪ Réduction du reste à charge pour les ménages modestes pour des durées de garde plus longues ; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nécessité de bien calibrer le coût horaire moyen ; ▪ Selon le niveau de reste à charge minimum fixé, le reste à charge pourrait rester plus élevé pour les ménages modestes que dans les structures en PSU ;

Rapport

Scénario	Impact sur les familles par rapport au mode de calcul actuel	Impact sur les finances publiques par rapport au CMG structure actuellement versé	Principaux avantages	Principaux inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 2 : montant qui décroît de façon linéaire ; ▪ Tranche 3 : montant du CMG horaire fixé à 50 % du coût moyen ; ▪ Reste à charge minimum fixé à 15 %, 10 %, 5 % ou 0. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 3 : entre 57 % et 58 % de gagnants et 42 % de perdants. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Limitation des effets inflationnistes du fait de la fixation d'un coût horaire moyen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En cas de réduction ou de suppression du reste à charge minimum, possible incitation à déclarer davantage d'heures pour les structures à un coût résiduel faible du fait d'une meilleure solvabilisation des familles les plus modestes ; ▪ Au-delà du coût moyen, les hausses de tarifs seraient portées par les familles du fait de la non prise en compte du tarif facturé aux familles.
<p>Scénario 4 : Linéarisation du CMG structure sur le modèle du CMG emploi direct avec prise en compte des heures</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prise en compte du taux d'effort appliqué pour le barème de la PSU ; ▪ Prix de référence fixé en lien avec les prix plafonds du barème de la PSU (7,87 € en 2019) ; ▪ Formule de calcul sur le modèle du CMG emploi direct : $CMG\ structure = Coût\ de\ garde\ mensuel \times \left(1 - \frac{Revenu\ mensuel \times Taux\ d'effort}{Prix\ de\ référence}\right)$ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 1 : 97 % de gagnants et 3 % de perdants ; ▪ Tranche 2 : 54 % de gagnants et 46 % de perdants ; ▪ Tranche 3 : 68 % de gagnants et 32 % de perdants. 	<p>À comportements inchangés : surcoût de 8,3 % par an.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suppression des effets de seuil ; ▪ Prise en compte du volume horaire ; ▪ Formule de calcul homogène avec celle du CMG emploi direct ; ▪ Réduction du reste à charge pour les ménages modestes pour des durées de garde plus longues. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Effet inflationniste du fait de la prise en compte du tarif facturé aux familles qui pourrait être limité par des mécanismes d'encadrement des tarifs et volumes horaires ; ▪ Possible incitation à déclarer davantage d'heures pour les structures à un coût résiduel faible du fait d'une meilleure solvabilisation des familles les plus modestes avec la suppression du reste à charge minimum ;

Rapport

Scénario	Impact sur les familles par rapport au mode de calcul actuel	Impact sur les finances publiques par rapport au CMG structure actuellement versé	Principaux avantages	Principaux inconvénients
				<ul style="list-style-type: none"> ▪ Moins favorable que le scénario 3 pour la tranche 2, en particulier sur des durées de garde plus longues.

Source : Mission.

Rapport

À Paris, le 25 janvier 2024


Les membres de la mission,

L'inspecteur général des
finances,



Frédérique Bredin

L'inspecteur des affaires
sociales,



Simon Arambourou

L'inspecteur des
finances,



Pierre Prady

L'inspecteur des affaires
sociales,



Julien Méjane

L'inspectrice des
finances,



Pauline Callec

Avec la participation de
l'inspecteur stagiaire des
finances,



Adrien Ferrand

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

- ANNEXE I : CADRE JURIDIQUE ET ÉVOLUTION DES MICRO-CRÈCHES**
- ANNEXE II : SCHÉMAS DE FINANCEMENT ET MODÈLES ÉCONOMIQUES DES MICRO-CRÈCHES**
- ANNEXE III : TARIFICATION DES MICRO-CRÈCHES : RESTES À CHARGE DES FAMILLES ET FINANCEMENTS PUBLICS**
- ANNEXE IV : MODÈLES DE FINANCEMENT ALTERNATIFS DES MICRO-CRÈCHES PAJE**
- ANNEXE V : QUALITÉ DE L'ACCUEIL EN MICRO-CRÈCHES**
- ANNEXE VI : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION**

ANNEXE I

Cadre juridique et évolution des micro-crèches

SOMMAIRE

1. LES ETABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT (EAJE) PRESENTENT UNE DIVERSITE DE STATUTS, AVEC POUR CHACUN DES NORMES DIFFERENTES EN MATIERE DE QUALITE.....	1
1.1. Le statut des EAJE définit le cadre et les effectifs nécessaires à l'accueil du jeune enfant	1
1.2. Créée à titre expérimental en 2007, la formule d'accueil des micro-crèches propose un assouplissement des règles d'accueil du jeune enfant et résulte, dans sa forme actuelle, de modifications récentes.....	6
1.2.1. <i>À l'origine, les micro-crèches étaient des structures pensées pour créer des places en EAJE dans les zones sous-dotées.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Le cadre réglementaire de 2010 a créé une nouvelle catégorie d'accueil collectif entre les maisons d'assistants maternels et les crèches traditionnelles.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>La réforme du secteur de la petite enfance de 2021 dite « NORMA » confirme la dynamique d'assouplissement du dispositif, mais rétablit certaines obligations</i>	<i>9</i>
1.3. La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi introduit un pilotage nouveau du développement et du contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant pour garantir la qualité d'accueil.....	10
1.3.1. <i>L'article 17 de la loi pour le plein emploi introduit la compétence d'organisation de l'accueil du jeune enfant des collectivités locales, sans pour autant introduire de droit opposable à l'accueil du jeune enfant</i>	<i>10</i>
1.3.2. <i>L'article 18 de la loi pour le plein emploi précise le rôle des acteurs chargés du contrôle des EAJE</i>	<i>11</i>
2. DEPUIS LEUR ENTREE DANS LE DROIT COMMUN EN 2010, LES CREATIONS DE PLACES EN MICRO-CRECHES ONT REPRESENTE 50 % DES NOUVEAUX BERCEAUX, MEME S'ILS NE REPRESENTENT QUE 12 % DU TOTAL DES PLACES EN EAJE EN 2020.....	12
2.1. Les EAJE, loin d'être le mode d'accueil majoritaire, ont affiché une croissance significative de 190 000 berceaux entre 1995 et 2020.....	12
2.2. Si les micro-crèches représentent un volume faible dans le paysage des modes d'accueil, leur dynamisme porte la création de berceaux en France.....	15
2.2.1. <i>Les micro-crèches ont créé 47 000 nouveaux berceaux entre 2010 et 2020, soit près de 50 % des créations de places en EAJE sur la période.....</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>Les micro-crèches se concentrent dans les métropoles, mais permettent également une création de places dans les départements peu denses</i>	<i>17</i>
2.3. Le secteur des micro-crèches en croissance est caractérisé par une forte implication du secteur privé lucratif qui représente 75 % des berceaux.....	20

1. Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) présentent une diversité de statuts, avec pour chacun des normes différentes en matière de qualité

1.1. Le statut des EAJE définit le cadre et les effectifs nécessaires à l'accueil du jeune enfant

Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) sont les structures autorisées à accueillir des enfants de zéro à six ans. Leur création est subordonnée à une autorisation délivrée par le président du conseil départemental, après avis du maire de la commune d'implantation¹.

Comme toute personne physique ou morale assurant l'accueil du jeune enfant, les EAJE sont responsables de la santé, de la sécurité, du bien-être et du développement physique, psychique, affectif, cognitif et social des enfants qui leur sont confiés². Ils assurent également un rôle dans l'éducation des enfants, leur socialisation, ainsi que dans l'inclusion des familles et des enfants en situation de pauvreté, de précarité, et de handicap.

Ces établissements doivent enfin permettre aux parents de jeunes enfants de concilier les temps de vie familiale, professionnelle et sociale, en particulier pour les personnes en recherche d'emploi et les familles monoparentales. Cette dernière mission favorise l'égalité entre les femmes et les hommes.

Plusieurs statuts d'EAJE³ peuvent être distingués :

- ◆ **les crèches collectives**, dont les obligations en termes d'encadrement, de personnel et de bâti diffèrent selon la taille de l'établissement (cf. tableau 1), accueillent des enfants dans leurs locaux :
 - soit de manière régulière, c'est-à-dire sur un rythme prévu et organisé avec les parents sur plusieurs semaines ;
 - soit de manière occasionnelle ou ponctuelle, y compris dans le cadre d'un accueil de courte durée, alors dites « haltes-garderies » ;
- ◆ **les jardins d'enfants** reçoivent exclusivement des enfants âgés de dix-huit mois et plus ;
- ◆ **les crèches familiales** assurent l'accueil d'enfants, de manière régulière ou occasionnelle, par les assistants maternels salariés desdits services.

Un même établissement dit « multi-accueil » peut associer l'accueil collectif et l'accueil familial ou l'accueil régulier et l'accueil occasionnel.

¹ Article L. 2324-1 du code de la santé publique.

² Article L. 214-1-1 du code de l'action sociale et des familles.

³ Article R. 2324-17 du code de la santé publique.

Annexe I

Tableau 1 : Les différents types de crèches collectives prévus par le code de la santé publique

Indicateur	Micro-crèches	Petites crèches	Crèches	Grandes crèches	Très grandes crèches
Capacité d'accueil	12 places maximum	13 à 24 places	25 à 39 places	40 à 59 places	Plus de 60 places
Capacité d'accueil en surnombre	14 places maximum	13 à 28 places	25 à 45 places	40 à 68 places	
Fonction de direction	Obligatoire				
Quotité minimale des fonctions de direction ou de référence technique	Pas d'obligation, désignation d'un référent technique ⁴	0,5 ETP	0,75 ETP	1 ETP	1 ETP + 0,75 ETP pour direction adjointe
Quotité minimale d'éducateurs de jeunes enfants (EJE)	0,2 ETP + 10 heures d'assistance annuelle par une personne qualifiée pour le poste de directeur ou de directeur-adjoint	0,5 ETP	0,75 ETP	1 ETP	1 ETP + 0,5 ETP toutes les 20 places à partir de 60 places
Quotité minimale de médecin référent	Pas d'obligation	Pas d'obligation	0,2 ETP	0,3 ETP	0,4 ETP + 0,1 ETP par tranche de 20 places
Quotité minimale d'infirmier ou de puériculteur	Pas d'obligation	Pas d'obligation	0,2 ETP	0,3 ETP	0,4 ETP + 0,1 ETP par tranche de 20 places
Qualification minimale pour quarante pour cent de l'effectif de référence	Assistant maternel agréé avec trois ans d'expérience professionnelle Diplôme de niveau 3 (CAP) et deux années d'expérience professionnelle	Diplôme d'État d'auxiliaires de puériculture, d'éducateurs de jeunes enfants, d'infirmiers, de psychomotriciens, ou de puériculteurs			

⁴ Lorsqu'il supervise moins de trois établissements, le référent technique n'a pas de qualification minimale requise et assure le suivi technique de l'établissement ainsi que l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du projet d'accueil. – cf. I de l'article R. 2324-46-5 - du code de la santé publique.

Annexe I

Indicateur	Micro-crèches	Petites crèches	Crèches	Grandes crèches	Très grandes crèches
Intervention du référent « Santé et Accueil inclusif »	10 heures annuelles dont 2 heures par trimestre	20 heures annuelles dont 4 heures par trimestre	30 heures annuelles dont 6 heures par trimestre*	40 heures annuelles dont 8 heures par trimestre	40 heures annuelles dont 10 heures par trimestre + 10 heures annuelles par tranche de 20 places
Accompagnement en santé du jeune enfant (durées minimales)	10 h/an, 2 h/trimestre au minimum	20 h/an, 4 h/trimestre au minimum	30 h/an, 6 h/trimestre au minimum + 0,2 ETP d'une puéricultrice ou infirmier	40 h/an, 8 h/trimestre au minimum + 0,3 ETP d'une puéricultrice ou infirmier	50 h/an, 10 h/trimestre au minimum + 0,4 ETP d'une puéricultrice ou infirmier + 0,1 ETP toutes les 20 places
Analyse des pratiques animée par un professionnel extérieur	6h/an, 2 heures par trimestre	6h/an, 2 heures par trimestre	6h/an, 2 heures par trimestre	6h/an, 2 heures par trimestre	6h/an, 2 heures par trimestre
Surface intérieure minimale ⁵	7 m ² par place autorisée - 5,5 m ² par place autorisée en zone densément peuplée				
Surface extérieure minimale (hors zone densément peuplée)	2 m ² par place autorisée, pour une surface minimale de 20 m ²				
Surface extérieure ou intérieure dédiée à la motricité ou à l'éveil pour les établissements en zone densément peuplée	15 mètres carrés	20 mètres carrés	30 mètres carrés	50 mètres carrés	70 mètres carrés
Effectif minimal	Deux personnes à partir du quatrième enfant accueilli ⁶				
Normes d'encadrement	Soit un professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et un professionnel pour 8 enfants qui marchent Soit un professionnel pour 6 enfants				

Source : articles R. 2324-27 à R. 2324-46-5 du code de la santé publique, arrêté du 31 août 2021 créant un référentiel national relatif aux exigences applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant en matière de locaux, d'aménagement et d'affichage.

⁵ Les zones très densément peuplées présentent une densité de population supérieure ou égale à 10 000 habitants au kilomètre carré.

⁶ La Première ministre a annoncé la suppression de cette disposition spécifique aux micro-crèches lors de la conclusion des travaux du Conseil national de la refondation (CNR) consacré à la petite enfance le 1^{er} juin 2023.

Le statut des micro-crèches les dispense de certaines obligations réglementaires propres aux crèches :

- ◆ concernant la qualification des personnels :
 - l'encadrement des jeunes enfants : les qualifications minimales requises pour la part de 40 % des personnels les mieux qualifiés (cf. encadré 1) sont soit un diplôme de catégorie 3, c'est-à-dire un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou brevet d'études professionnelles (BEP) combiné à deux ans d'expérience professionnelle, soit un agrément d'assistant maternel combiné à trois ans d'expérience professionnelle⁷. Les qualifications minimales requises pour cette tranche du personnel dans les autres crèches collectives sont soit des diplômes d'État du secteur de la santé, soit une certification d'un niveau supérieur ou égal à la catégorie 4 (équivalent au baccalauréat), soit une expérience supérieure à trois ans en tant que responsable d'EAJE⁸ ;
 - la direction : les gestionnaires de micro-crèches n'ont pas d'obligation de nommer un directeur, mais un référent technique, qui assure le suivi technique de l'établissement et coordonne l'activité du personnel encadrant. Le référent technique n'a pas d'obligation de qualification, mais doit se faire accompagner au minimum dix heures par an par une personne qualifiée pour être directeur ou directeur-adjoint⁹ de crèche s'il ne l'est pas lui-même¹⁰ ;
- ◆ concernant le principe de pluridisciplinarité des équipes : il n'existe pas d'obligation de présence d'un éducateur du jeune enfant¹¹ ;
- ◆ concernant l'accompagnement sanitaire de l'accueil : les micro-crèches, ainsi que les petites crèches, n'ont pas d'obligation de présence d'un infirmier ou d'un puériculteur, ni de désignation d'un médecin référent¹² ;
- ◆ concernant l'effectif minimal d'encadrement ; un personnel de micro-crèches peut être seul lorsqu'il accueille jusqu'à trois enfants¹³. Les personnels des autres crèches collectives doivent être deux dès l'arrivée du premier enfant.

Encadré 1 : Qualification des effectifs en établissement d'accueil du jeune enfant

L'article R. 2324-42 du CSP dispose que les effectifs de personnel encadrant les jeunes enfants dans les EAJE doivent être composés à au moins 40 % par les profils suivants :

- auxiliaires de puériculture diplômés ;
- éducateurs de jeunes enfants diplômés d'État ;
- infirmiers diplômés d'État ;
- psychomotriciens diplômés d'État ;
- puériculteurs diplômés d'État.

Le respect de ce ratio s'apprécie en moyenne sur le mois.

⁷ I. de l'article R. 2324-46-5 du code de la santé publique.

⁸ Article R. 2324-46-2 du code de la santé publique.

⁹ Les qualifications requises pour être directeur ou directeur adjoint ne sont pas exclusivement dans le secteur de la petite enfance : docteur en médecine, puériculteur, éducateur de jeunes enfants, sage-femme, infirmier, assistant de service social, éducateur spécialisé, conseiller en économie sociale et familiale, psychomotricien, diplômé de psychologie, professeur des écoles - Article R. 2324 34 et R 2324 35 du code de la santé publique.

¹⁰ III. de l'article R. 2324-46-5 du code de la santé publique.

¹¹ Article R. 2324-46-3 du code de la santé publique.

¹² Articles R. 2324-46-2 et R. 2324-48-2 du code de la santé publique.

¹³ Article R. 2324-46-2 du code de la santé publique.

Annexe I

L'article R. 23244-5 du code de la santé publique permet aux micro-crèches de compter parmi ces 40 % une personne justifiant soit :

- d'une certification de niveau 3 (CAP, BEP) dans le secteur de l'accueil du jeune enfant et de deux ans d'expérience professionnelle, sans précision d'un secteur d'activité ;
- d'une expérience professionnelle de trois ans comme assistant maternel agréé.

Les diplômes et certifications minimales requis pour les autres professionnels en EAJE sont définis par l'article 1 de l'arrêté du 29 juillet 2022 relatif aux professionnels autorisés à exercer dans les modes d'accueil du jeune enfant :

- CAP petite enfance ou CAP d'accompagnant éducatif petite enfance ;
- Bac professionnel « accompagnement, soin et service à la personne » ou « services aux personnes et aux territoires » ;
- BEP « accompagnement, soin et service à la personne » ;
- BEP option sanitaire et sociale ;
- trois ans d'exercice en qualité d'assistant maternel agréé ;
- certificat de travailleur familial ou diplôme d'État de technicien de l'intervention sociale et familiale ;
- certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile ;
- diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale ou d'accompagnant éducatif et social ;
- diplôme d'État d'aide médico-psychologique ou certificat d'aptitude aux fonctions d'aide médico-psychologique ;
- brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire et de la jeunesse, option petite enfance ou brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport spécialité loisirs tout public ;
- validation des blocs 1 et 2 du CAP d'accompagnant éducatif petite enfance et justification d'une expérience professionnelle d'un an auprès de jeunes enfants ;
- titre de professionnel Assistant de vie aux familles avec trois ans d'exercice à ce titre ;
- expérience professionnelle de trois ans auprès d'enfants dans un centre de vacances ou de loisirs pour enfants de moins de six ans ou en qualité d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles ;
- certificat professionnel Assistant maternel/garde d'enfants avec trois ans d'exercice à ce titre ;
- diplôme d'État d'aide-soignant avec un an d'exercice auprès de jeunes enfants ;
- diplôme d'État d'assistant familial avec un an d'exercice auprès de jeunes enfants.

En cas de pénurie de personnel, il peut être dérogé à cette liste, par décision du président du conseil départemental pour les EAJE privés, et de la commune pour les EAJE publics, après justification de la pénurie. Des personnels non diplômés et non qualifiés peuvent être concernés par ces dérogations.

Toute personne concernée par une dérogation est accompagnée pendant les 120 premières heures de son exercice par le référent technique, le responsable technique, le directeur-adjoint ou le directeur de la crèche. Ce parcours d'intégration ne peut être délivré à plus d'une personne par EAJE, ou deux personnes par très grande crèche, et l'effectif total de personnes concernées par ces dérogations ne peut excéder 15 %.

Source : Mission.

1.2. Créée à titre expérimental en 2007, la formule d'accueil des micro-crèches propose un assouplissement des règles d'accueil du jeune enfant et résulte, dans sa forme actuelle, de modifications récentes

1.2.1. À l'origine, les micro-crèches étaient des structures pensées pour créer des places en EAJE dans les zones sous-dotées

Dans un contexte d'évolution démographique plus importante qu'à l'heure actuelle¹⁴, le dispositif des micro-crèches a été mis en place pour créer des places en EAJE dans les territoires ruraux et dans les zones urbaines sensibles, dans lesquelles la faible demande ne permettait pas la création d'établissements de taille plus importante. Ce dispositif adapte l'offre d'accueil collectif aux besoins du territoire en diminuant certaines contraintes réglementaires. **Un coût de fonctionnement inférieur d'un tiers à celui d'une crèche collective est alors mis en avant¹⁵.**

Deux expérimentations ponctuelles, en Mayenne et dans l'Orne, ont d'abord confirmé au milieu des années 2000 la cohérence de ces dispositifs avec les objectifs de création de places dans des zones peu dotées en crèches et haltes-garderies¹⁶.

L'expérimentation est généralisée à l'ensemble du territoire par voie réglementaire, au travers du décret n° 2007-230 du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans. Les neuf mesures établies par ce décret assouplissent la réglementation des modes d'accueil de la petite enfance. Elles font suite aux annonces du 7 novembre 2006 du ministre délégué à la Famille Philippe Bas, dans le cadre de son plan Petite enfance.

À l'époque, la structure introduite permet alors à trois professionnels de la petite enfance d'accueillir simultanément jusqu'à neuf enfants de moins de six ans dans un local sécurisé qui peut être de plusieurs natures : maison, appartement, local loué par les gestionnaires ou mis à disposition par la commune.

Ce dispositif permet de déroger :

- ◆ à l'obligation d'élaborer un règlement de fonctionnement ;
- ◆ à l'obligation de transmission par les parents du certificat médical et des obligations vaccinales de l'enfant avant l'admission dans l'établissement ;
- ◆ à l'obligation de désignation d'un directeur : le gestionnaire désigne une personne assurant le suivi technique de l'établissement, l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du projet d'accueil ainsi que la coordination de l'activité des personnes chargées de l'encadrement ;
- ◆ à l'obligation du concours régulier d'un médecin spécialiste ou compétent en pédiatrie ;
- ◆ à l'obligation de pluridisciplinarité de l'équipe accueillante, notamment composée d'au moins un éducateur du jeune enfant, pour la mise en place du projet éducatif ;
- ◆ aux exigences relatives à la qualification des personnes chargées de l'accueil : le niveau de diplôme minimal requis est celui du CAP/BEP, combiné à un minimum de deux ans d'expérience dans le secteur, ou une expérience de cinq ans comme assistant maternel agréé.

¹⁴ À titre d'exemple, il y a eu 786 000 naissances en 2007, contre 687 000 en 2022.

¹⁵ Rapport sur le service public de la petite enfance du Centre d'analyse stratégique, 2007, p. 19.

¹⁶ Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, Michèle Tabarot, 2008, p. 53.

1.2.2. Le cadre réglementaire de 2010 a créé une nouvelle catégorie d'accueil collectif entre les maisons d'assistants maternels et les crèches traditionnelles

En 2010, deux volets d'assouplissements réglementaires ont été introduits pour accroître et diversifier l'offre des modes d'accueil formels du jeune enfant :

- ◆ **les micro-crèches entrent dans le droit commun** à la suite de l'expérimentation présentée en 1.2.1 : **le décret du 7 juin 2010 dit « Morano »¹⁷ inscrit les micro-crèches dans la liste générale des EAJE¹⁸.**
- ◆ **le champ des assistants maternels est élargi** par :
 - la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) de 2009 qui augmente le nombre maximal d'enfants de moins de six ans que peuvent accueillir les assistants maternels de trois à quatre ;
 - **la loi du 9 juin 2010¹⁹ qui crée les maisons d'assistants maternels (MAM).** Ces structures permettent alors de regrouper jusqu'à quatre assistants maternels par local, et donc jusqu'à seize enfants de moins de six ans par établissement, à la suite de la LFSS 2009. S'il s'agit d'un dispositif qui croise l'accueil individuel et collectif, il ne relève pas de la réglementation des EAJE.

Encadré 2 : Les maisons d'assistants maternels (MAM)

La MAM a pour objectifs notamment de rompre l'isolement des assistants maternels dans leur exercice professionnel et de travailler indépendamment de l'aménagement de leur domicile ou de leur situation géographique, mais aussi de permettre aux parents d'avoir recours à un **mode d'accueil qui permet la sociabilisation de l'enfant dans un groupe.**

Concrètement, une maison d'assistants maternels regroupe jusqu'à quatre assistants maternels dans un même local, dans la limite de quatre enfants de moins de six ans par assistant maternel. La mutualisation de l'accueil – en principe individuel – par les assistants maternels s'effectue au travers du mécanisme de la « délégation d'accueil » des parents aux assistants maternels exerçant dans le même local que l'assistant maternel dont ils sont les employeurs directs.

Ainsi, les MAM présentent des caractéristiques de l'accueil individuel tout en se rapprochant de l'accueil collectif. Pour autant, les MAM ne sont pas assujetties à la même réglementation que les EAJE. Les crèches familiales le sont pourtant, alors même que ce dispositif, plus ancien, combine également l'accueil individuel des enfants par des assistants maternels à des temps d'accueil collectifs.

Les entretiens menés par la mission ont permis d'établir que l'absence de structure hiérarchique formelle entre les assistants maternels travaillant dans la même structure pouvait constituer une limite importante de ces établissements et pouvait conduire à les fragiliser à moyen terme, notamment en cas de désaccords entre professionnels.

Source : Mission.

De facto, le dispositif des micro-crèches constitue dès lors un dispositif intermédiaire entre les MAM et les établissements d'accueil collectif traditionnels. **Le décret du 7 juin 2010 allège par ailleurs le cadre réglementaire prévu par le premier dispositif autorisé à titre expérimental en 2007 :**

- ◆ le nombre maximum d'enfants pouvant être accueillis simultanément est élevé de neuf à dix ;

¹⁷ Décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

¹⁸ Article R2324-17 du code de la santé publique.

¹⁹ Loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels, adoptée définitivement le 26 mai 2010.

Annexe I

- ◆ les personnels en charge de l'encadrement peuvent être pour 40 % titulaires d'un diplôme de niveau 5 avec deux ans d'expérience, pour 35 % titulaires d'un diplôme de niveau CAP ou BEP, et pour 25 % sans qualification ni expérience dans le secteur de la petite enfance.

Outre les dérogations en termes d'accueil, la création des micro-crèches a introduit un nouveau mode de financement d'EAJE. On distingue :

- ◆ **le financement de la prestation de service unique (PSU)**, qui est le financement classique des EAJE. Il fait intervenir trois acteurs :
 - la caisse d'allocations familiales (CAF) du département, dont les financements combinés à ceux de la famille ne peuvent excéder 66 % du coût total d'un berceau ;
 - la famille, dont le tarif est modulé en fonction du revenu ;
 - un tiers réservataire, qui peut être une collectivité territoriale ou une entreprise privée ;
- ◆ **le financement par la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) propre aux micro-crèches**, introduit dès la première expérimentation du dispositif par le décret n° 2007-959 du 9 mai 2007 relatif à la prestation d'accueil du jeune enfant. La CAF ne verse pas de subvention à l'établissement pour ses dépenses de fonctionnement, mais subventionne la famille au travers du complément de libre choix du mode de garde (CMG) structure²⁰. En 2022, la mission a pu recenser 5 463 micro-crèches Paje et 851 micro-crèches PSU à partir des données communiquées par la CNAF.

Encadré 3 : le complément de libre choix du mode de garde (CMG)

Le complément libre du choix de mode de garde (CMG) est une prestation sociale versée par l'Urssaf service Pajemploi sous forme d'allocation forfaitaire aux parents seuls ou en couple, et destinée à solvabiliser une partie des frais liés à la garde d'un ou de plusieurs enfants de moins de six ans.

Les barèmes sont distincts entre les enfants de zéro à trois ans et les enfants de trois à six ans. Le « CMG 0-3 ans », dont la valeur est supérieure, est prolongé jusqu'au 31 août suivant le troisième anniversaire de l'enfant pour tous les enfants ayant trois ans nés entre le 1^{er} janvier et le 31 août, soit le mois précédant la rentrée scolaire en école primaire maternelle. Pour les enfants de plus de 3 ans, le « CMG 3-6 ans » peut être accordé jusqu'au mois anniversaire des six ans de l'enfant.

On distingue le CMG « emploi direct », versé à la famille qui emploie un salarié à domicile ou un assistant maternel, du CMG « structure », versé à la famille ayant recours à un prestataire de garde à domicile, une crèche familiale ou une micro-crèche.

Créé en 2004 dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), il remplace alors l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et l'aide à la famille pour l'emploi d'un assistant maternel agréé (AFEAMA).

D'après l'annexe 9 du PLFSS 2023, les dépenses de sécurité sociale totales pour le CMG atteignent 5,9 Md€ en 2020, versés à 851 500 familles bénéficiaires.

Une réforme du mode de calcul du CMG a été introduite par l'article 86 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) de 2023. Elle porte le triple objectif d'harmoniser les restes à charge des familles entre la garde à domicile et le recours à un EAJE, d'étendre le CMG aux enfants de six à douze ans pour les familles monoparentales, et de permettre à chaque parent de bénéficier du CMG « emploi direct » dans les cas de garde alternée.

Un décret doit encore préciser d'ici au 1^{er} juillet 2025 les modalités d'application de cet article, notamment concernant les modifications exactes des modes de calcul et leur ampleur.

Source : Mission.

²⁰ Article L. 531-6 du code de la sécurité sociale.

1.2.3. La réforme du secteur de la petite enfance de 2021 dite « NORMA » confirme la dynamique d'assouplissement du dispositif, mais rétablit certaines obligations

Un assouplissement supplémentaire des exigences normatives en matière d'accueil du jeune enfant dans les micro-crèches a été apporté en 2021, par la réforme dite « NORMA » :

- ◆ la capacité d'accueil maximale est augmentée à douze enfants ;
- ◆ un mécanisme d'assouplissement de l'accueil – introduit pour tous les EAJE – permet d'atteindre 115 % de la capacité d'accueil prévue, soit quatorze enfants simultanément en micro-crèches, sous réserve que le taux d'occupation hebdomadaire de l'établissement n'excède pas 100 % de sa capacité horaire hebdomadaire ²¹ ;
- ◆ les qualifications minimales requises pour le référent technique sont supprimées. Le « concours régulier »²² d'une personne qualifiée pour être directeur²³ ou directeur-adjoint²⁴ de crèche en cas de manque de qualification du référent technique est remplacé par une obligation de dix heures annuelles d'accompagnement par une personne répondant à ces qualifications ;
- ◆ une même personne peut être nommée référent technique pour trois micro-crèches au maximum, et si elle l'est pour trois micro-crèches, elle doit être titulaire d'un des diplômes permettant d'être directeur ou directeur adjoint de crèche.

Bien que la réforme poursuive d'abord un objectif d'assouplissement réglementaire, certaines dispositions renforcent la qualité de l'accueil du jeune enfant en micro-crèche :

- ◆ le temps de direction de la micro-crèche par un référent technique, qui n'était pas précisé auparavant, est fixé à une quotité minimale de 0,2 équivalent temps plein (ETP) ;
- ◆ le taux d'encadrement à l'ouverture et à la fermeture est relevé à deux professionnels pour quatre enfants²⁵ ;
- ◆ un référent santé et accueil inclusif doit être nommé et mobilisé au moins dix heures annuelles dont deux par trimestre ;
- ◆ pendant les sorties hors de l'établissement concernant au moins quatre enfants simultanément, l'effectif du personnel doit garantir un rapport d'un professionnel pour cinq enfants ;
- ◆ un certificat médical est à transmettre par les parents à l'admission de chaque enfant.

²¹ Article R2324-27 du code de la santé publique.

²² Article 2324-36-1 du code de la santé publique en vigueur du 09 juin 2010 au 01 septembre 2021, abrogé par le décret n° 2021-1131 du 30 août 2021.

²³ Article R2324-34 du code de la santé publique.

²⁴ Article R2324-35 du code de la santé publique.

²⁵ Décret n°2021-1131 du 30 août 2021.

1.3. La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi introduit un pilotage nouveau du développement et du contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant pour garantir la qualité d'accueil

1.3.1. L'article 17 de la loi pour le plein emploi introduit la compétence d'organisation de l'accueil du jeune enfant des collectivités locales, sans pour autant introduire de droit opposable à l'accueil du jeune enfant

L'article 17 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi désigne les communes comme autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant. Il leur confie plusieurs missions liées à cette nouvelle compétence²⁶ :

- ◆ pour toutes les communes :
 - le recensement des besoins de services aux familles des enfants de moins de trois ans et des modes d'accueil sur leur territoire (assistants maternels et EAJE) ;
 - l'information et l'accompagnement des familles ayant un ou plusieurs enfants de moins de trois ans et des futurs parents ;
- ◆ pour les communes de plus de 3 500 habitants :
 - la planification, au vu du recensement des besoins, du développement des modes d'accueil ;
 - le soutien de la qualité desdits modes d'accueil ;
- ◆ pour les communes de plus de 10 000 habitants : la conception, l'actualisation et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant²⁷ :
 - la planification du développement et du maintien des modes d'accueil *via* l'élaboration d'un schéma pluriannuel conforme au schéma départemental, établi en concertation avec les débiteurs des prestations familiales et les gestionnaires des structures d'accueil ;
 - la mise en place d'un relais petite enfance permettant d'informer et d'accompagner les familles – 89 % des communes concernées en sont déjà dotées.

Les communes peuvent également transférer à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à un syndicat mixte leurs compétences d'autorité organisatrice, uniquement dans leur intégralité. Le comité départemental des services aux familles constitue l'organe de contrôle des autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant. Il peut les saisir s'il constate un manquement à l'obligation d'élaborer le schéma pluriannuel, une incompatibilité avec le schéma départemental des services aux familles, ou un retard dans la mise en œuvre du schéma.

L'accroissement des charges des communes résultant de l'exercice de ces compétences supplémentaires est compensé financièrement par l'État.

Le préfet peut, selon les réponses formulées, indiquer un délai pour que l'autorité organisatrice puisse se mettre en conformité. Au-delà de ce délai, il pourra mandater la CAF ou la caisse locale de la mutualité sociale agricole (MSA) afin qu'elle établisse un projet de schéma ou de création de RPE soumis à l'approbation de l'autorité organisatrice dans un délai de trois mois.

²⁶ Article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles.

²⁷ Article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles.

Annexe I

En fonction du schéma départemental de service aux familles, le préfet détermine les zones où l'offre d'accueil est insuffisante. Des dispositifs d'aide spécifiques pourront y être mis en place. Il détermine également les zones caractérisées par un haut niveau d'offre, pour lesquelles les projets d'ouverture des établissements font l'objet d'un avis favorable des communes.

1.3.2. L'article 18 de la loi pour le plein emploi précise le rôle des acteurs chargés du contrôle des EAJE

Le président du conseil départemental constitue la principale autorité chargée du contrôle du fonctionnement et de la qualité des EAJE, en s'appuyant sur le service de la protection maternelle et infantile (PMI). En plus de décider l'autorisation d'ouverture des structures d'accueil du jeune enfant, il vérifie, en cas de changement de gestionnaire, que la structure répond toujours au même référentiel d'accueil.

En cas de manquements constatés, après un délai raisonnable laissé au gestionnaire pour y remédier, le préfet dispose d'une diversité de sanctions adaptées à leur gravité : injonctions, astreintes²⁸, amendes, fermetures totales ou partielles, désignation d'un administrateur provisoire pour une durée maximale de six mois, renouvelable une fois.

Le préfet peut mobiliser les médecins et pharmaciens inspecteurs de santé publique, les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, les ingénieurs du génie militaire ou d'études sanitaires, les techniciens sanitaires, les inspecteurs et contrôleurs de l'agence régionale de santé (ARS). Il peut également mobiliser les corps d'inspection de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des Finances (IGF) pour contrôler les établissements et les gestionnaires.

Le préfet est aussi chargé par cet article d'établir un plan annuel d'inspection et de contrôle des modes d'accueil du jeune enfant, en coordination avec le président du conseil départemental et le directeur de la CAF.

Enfin, l'article confirme le rôle des organismes débiteurs de prestations sociales dans le contrôle financier des EAJE. Par conséquent, les micro-crèches Paje entrent dans le champ des établissements pouvant être contrôlés, en plus des établissements directement financés par les CAF et les caisses MSA locales. Les CAF et caisses MSA locales pourront contrôler les autres services des organismes gestionnaires qui concourent à la gestion des EAJE. Ces établissements remettront des documents financiers, comptables et relatifs aux ressources humaines aux CAF et caisses locales de la MSA pour améliorer la transparence dans l'utilisation des deniers publics. Le bilan de la mise en œuvre des contrôles sera présenté chaque année au comité départemental des services aux familles.

²⁸ D'un montant maximal de 1 000 € par jour de retard et dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires réalisé, ou 100 000 € à défaut d'activité permettant de justifier le plafond.

2. Depuis leur entrée dans le droit commun en 2010, les créations de places en micro-crèches ont représenté 50 % des nouveaux berceaux, même s'ils ne représentent que 12 % du total des places en EAJE en 2020

2.1. Les EAJE, loin d'être le mode d'accueil majoritaire, ont affiché une croissance significative de 190 000 berceaux entre 1995 et 2020

La politique publique de l'accueil du jeune enfant en France se focalise sur l'accueil par un tiers, qu'il s'agisse d'un EAJE ou d'une garde individualisée. Mais si l'offre de modes d'accueil individuels et collectifs a progressé entre 2002 et 2021, passant de 30 % à 44 % des modes d'accueil des enfants de moins de trois ans (cf. graphique 1), **la garde par la famille est encore le mode auquel les ménages ont le plus recours – qu'il s'agisse de la garde par les parents (53 %) ou par d'autres membres de la famille (3 %)**. Par ailleurs, les ménages les plus modestes sont plus enclins à recourir à ce mode d'accueil : le taux de participation des enfants issus de familles du premier tiers de revenu disponible à un mode d'accueil formel est en effet nettement inférieur à celui des familles du tiers supérieur (29 % contre 76 %) ²⁹.

Le dynamisme des modes d'accueil par un tiers ou en accueil collectif est porté sur la période 2002-2021 par le recours à des assistants maternels, à leur domicile ou en MAM, et les EAJE. La part du recours aux assistants maternels a en effet augmenté de 50 %, progressant de 13 % à 20 % entre 2002 et 2021, quand la part des EAJE a doublé, passant de 9 % à 18 % sur la période.

En 2020, les structures d'accueil collectif représentent 16 630 établissements³⁰, dont 56 % de crèches traditionnelles de quartier et 31 % de micro-crèches (cf. graphique 1). En termes de places, ces structures proposent, en 2020, 432 170 places, dont 320 190 places pour les crèches collectives traditionnelles et **51 560 pour les micro-crèches**. En moyenne, le nombre de places proposées dans les crèches traditionnelles est donc de 35 places par établissement, contre 10 places par établissement pour les micro-crèches.³¹

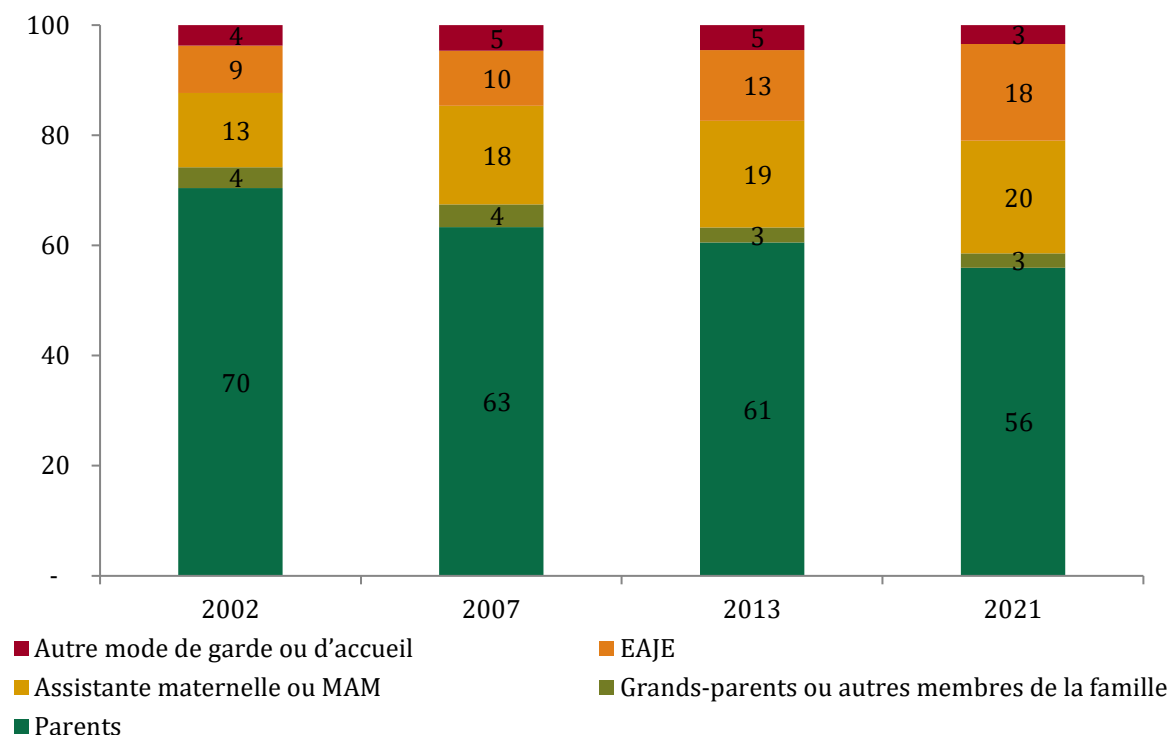
²⁹ Trésor-éco n° 322, *Les inégalités d'accès aux crèches et leurs enjeux économiques*, janvier 2023, p. 5.

³⁰ On compte dans les établissements les crèches collectives en mono et multi-accueil, les haltes-garderies et les jardins d'enfant.

³¹ Cette moyenne croît depuis l'élargissement de la capacité d'accueil des micro-crèches de 10 à 12 places (cf. 1.2.2). En 2022, la moyenne des 939 établissements ayant répondu à notre questionnaire (cf. annexe II) s'est établie à 10,7 places par établissement, et la moyenne des 732 établissements de micro-crèches en PSU recensés par la CNAF à 10,5.

Annexe I

Graphique 1 : Répartition des modes d'accueil des enfants de moins de trois ans entre 2002 et 2021 (en %)



Source : Mission, d'après l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants pour 2021, DREES.

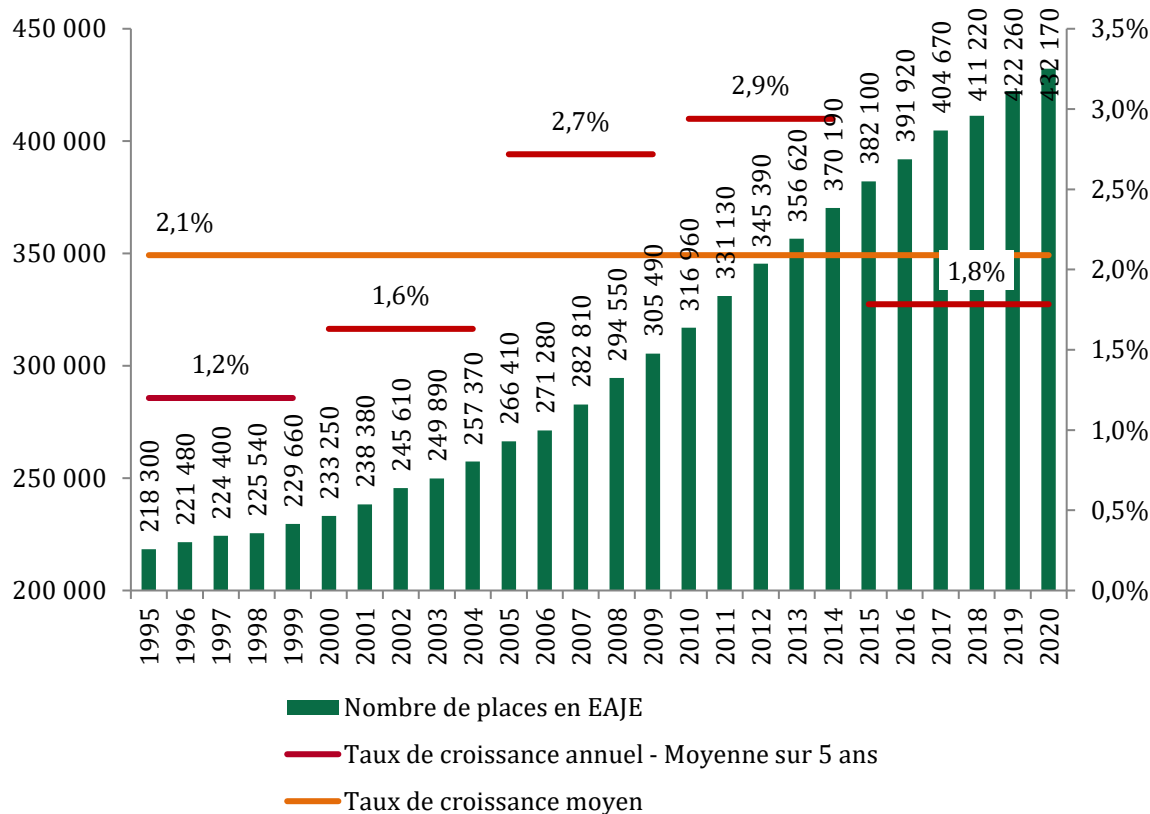
Le nombre de berceaux en EAJE a en effet augmenté de manière continue entre 1993 et 2020, passant de 269 430 berceaux à 470 430 berceaux sur la période (cf. graphique 2), soit un taux de croissance annuel moyen de 2,3 %.

Le rythme de création de places en EAJE a connu différentes tendances depuis le milieu des années 1990 (cf. graphique 2) :

- ◆ entre 1995 et 2000, la croissance du nombre de places dans ces établissements est d'abord faible, avec un taux de croissance annuel moyen de 1,4 % sur la période ;
- ◆ à partir des années 2000, date d'ouverture du secteur de l'accueil du jeune enfant au secteur privé³², on observe une accélération de la création de places, avec un taux de croissance annuel moyen de 2,2 % entre 2000 et 2005 ;
- ◆ deux périodes particulièrement dynamiques se succèdent ensuite : entre 2005 et 2010, puis entre 2010 et 2015, le taux de croissance annuel moyen est respectivement de 2,7 % puis de 2,9 %. Une corrélation peut être établie avec l'assouplissement réglementaire opéré sur la période ;
- ◆ de 2015 à 2020, la création de places connaît toutefois un ralentissement, avec une moyenne de 1,8 % du taux de croissance annuel, inférieur au taux de la première moitié des années 2000.

³² Décret n°2000-762 du 1 août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique.

Graphique 2 : Évolution du nombre de places en EAJE entre 1995 et 2020



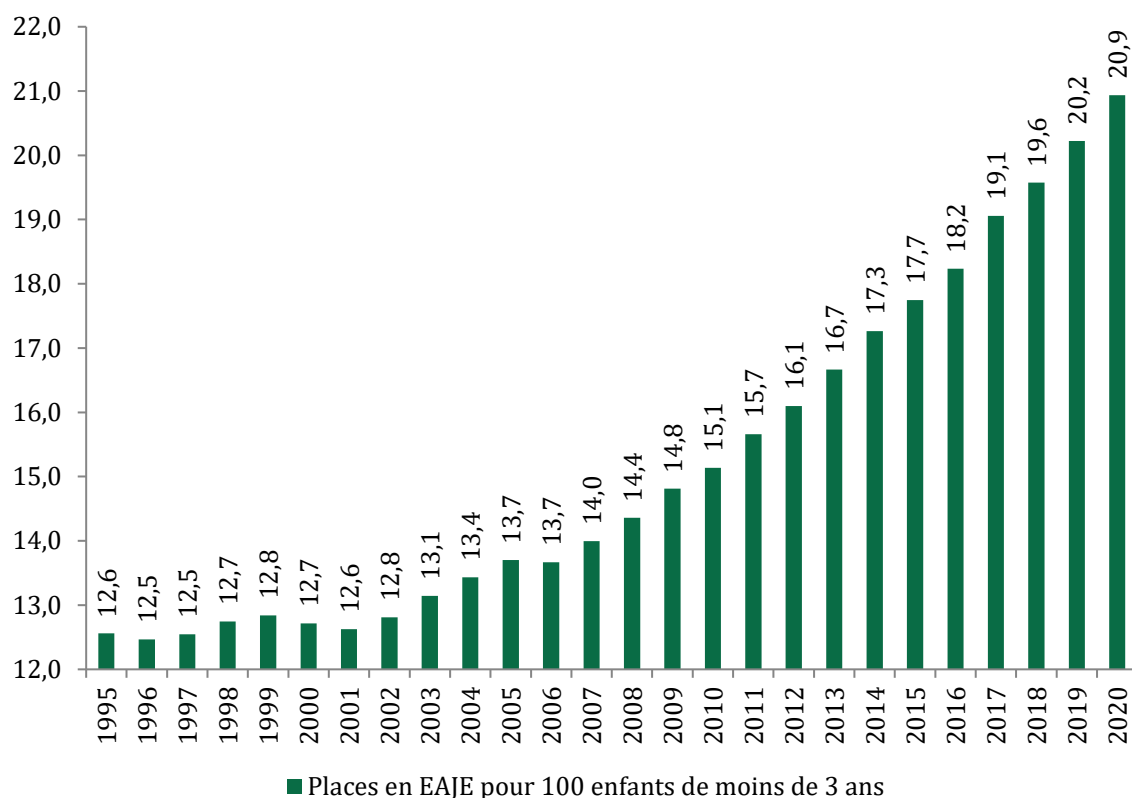
Source : Mission, d'après l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants pour 2021, DREES.

En termes de taux de couverture (nombre de places pour 100 enfants), la croissance de l'offre en EAJE ne se confirme qu'à partir du début des années 2000, après une stagnation durant la deuxième moitié des années 1990 (cf. graphique 3). La croissance entamée à partir de 2001 confirme que la croissance de l'offre de places en EAJE correspond à l'augmentation de la part des EAJE dans les modes d'accueil du jeune enfant en France, et non une simple augmentation mécanique liée à la croissance démographique.

Malgré cette augmentation, les assistants maternels constituent encore le mode d'accueil formel majoritaire, avec 55 % des places d'accueil. Cette situation est unique en Europe : selon la CNAF, en 2021, les assistants maternels ne représentent environ qu'un tiers de l'offre d'accueil pour les moins de 3 ans au Danemark et aux Pays-Bas (respectivement autour de 28 % et 27 %) et 15 % en Allemagne et au Royaume-Uni. Leur part dans l'ensemble des modes d'accueil est également minimale au Portugal (3 %). Par ailleurs, la part de ce mode d'accueil dans les modes d'accueil formels tend à se réduire, en France et en Europe, du fait du vieillissement de l'effectif doublé d'une faible attractivité de la profession³³.

³³ Étude comparative sur le rôle et les évolutions des assistantes maternelles en Europe, menée dans plusieurs pays (France, Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni), Catherine Collombet, *Comparaisons internationales des politiques familiales et sociales*, n° 2, août 2023.

Graphique 3 : Évolution du taux de couverture des EAJE en France depuis 1995



Source : Mission, d'après l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants pour 2021, DREES.

2.2. Si les micro-crèches représentent un volume faible dans le paysage des modes d'accueil, leur dynamisme porte la création de berceaux en France

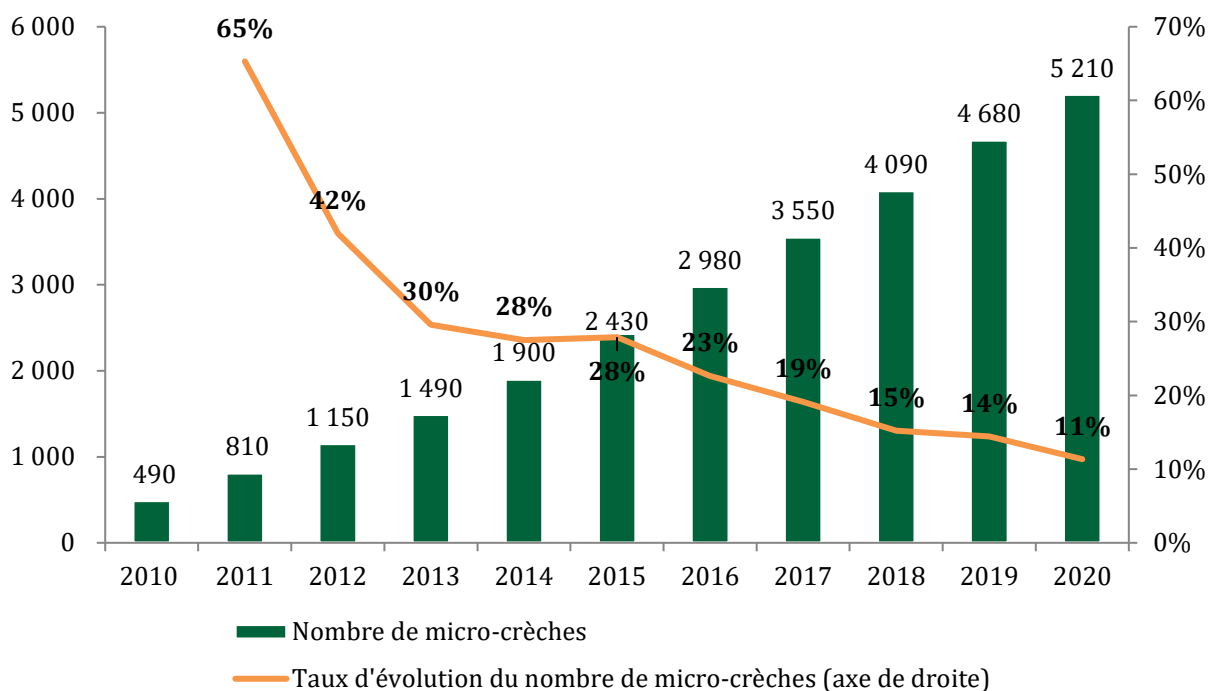
2.2.1. Les micro-crèches ont créé 47 000 nouveaux berceaux entre 2010 et 2020, soit près de 50 % des créations de places en EAJE sur la période

Depuis leur introduction dans le droit commun en 2010, le nombre de micro-crèches a augmenté continuellement, passant de 490 établissements en 2010 à 5 210 en 2020, soit un taux de croissance annuel moyen de 26,7 % (cf. graphique 4). Entre 2015 et 2020, soit la période où la majorité des places créées en EAJE l'ont été en micro-crèches (cf. *infra*), le taux de croissance annuel moyen du nombre de micro-crèches s'établit à 16,5 % par an.

En 2022, la CNAF recense 6 314 micro-crèches, ce qui confirme la forte dynamique de création d'établissements : le taux de croissance annuel moyen du nombre d'établissement entre 2010 et 2022 s'établit à 26,2 %.

Annexe I

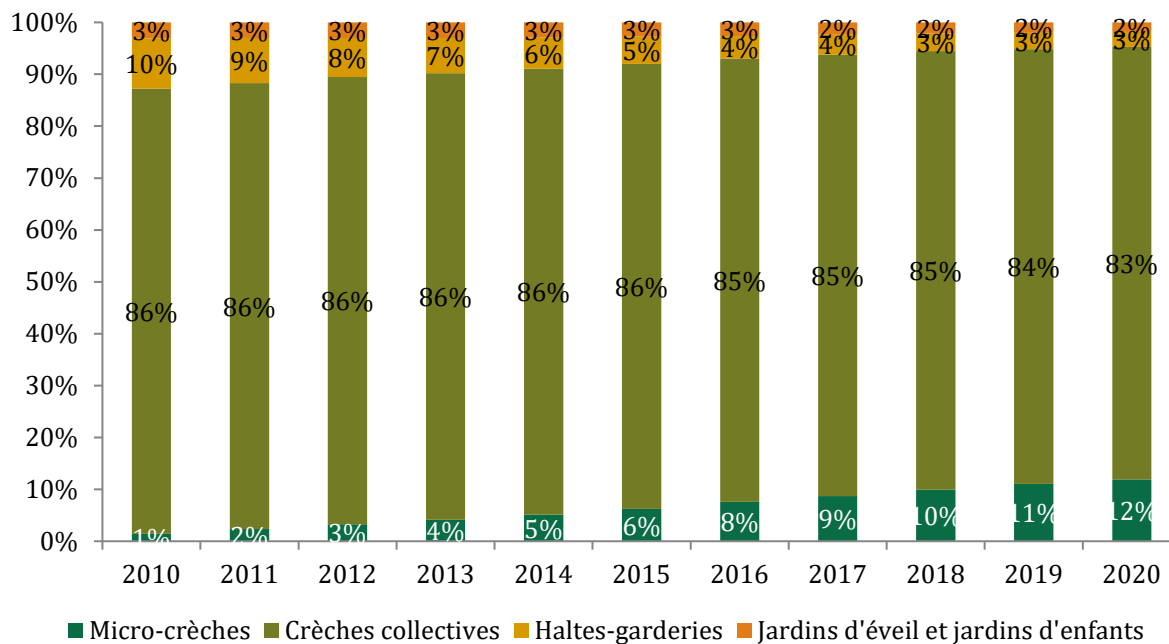
Graphique 4 : Évolution du nombre de micro-crèches depuis 2010



Source : Données de la DREES issues de l'enquête Aide sociale et relatives à l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans pour 2020 ; calculs de la mission.

Au sein des EAJE, les micro-crèches restent minoritaires, mais sont les établissements qui connaissent la plus forte dynamique. Le poids des micro-crèches dans l'ensemble des EAJE a en effet atteint 12 % en 2020, dix ans après leur entrée dans le droit commun (cf. graphique 5).

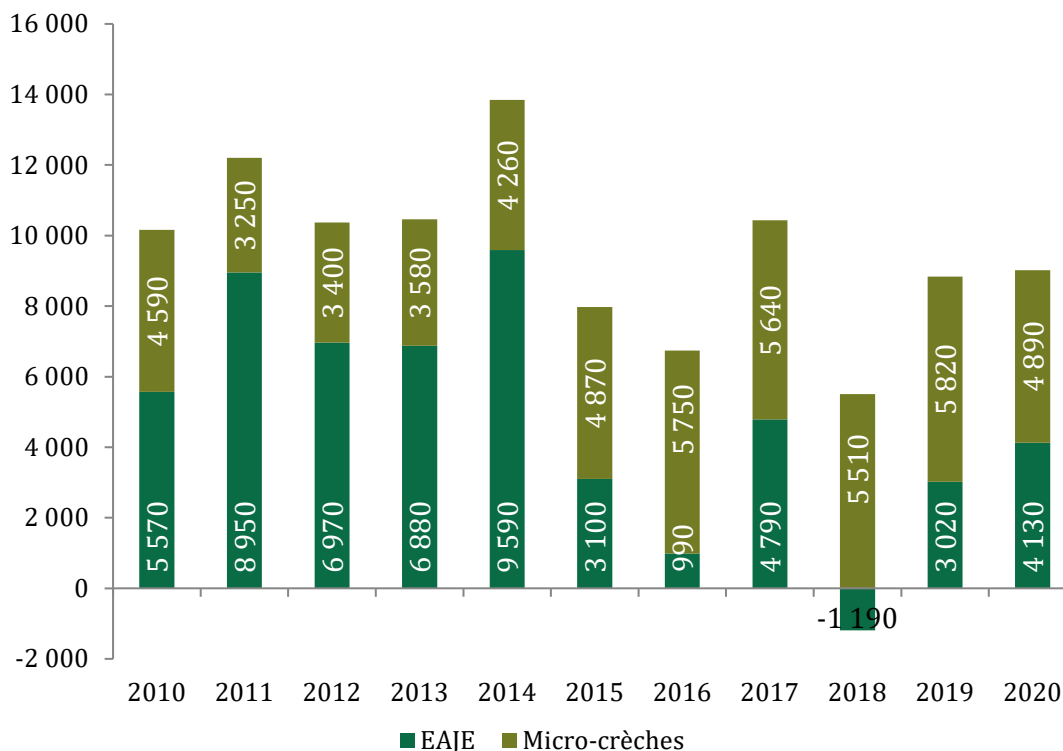
Graphique 5 : Part des différents modes d'accueil collectif dans le total des places offertes



Source : Données de la DREES issues de l'enquête Aide sociale et relatives à l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans pour 2020 ; calculs de la mission.

De plus, si elles ne représentent que 12 % des places en EAJE en 2020, les micro-crèches sont à l'origine de la majeure partie de la dynamique de création de places. De 2010 à 2020, la part des micro-crèches dans la création de places nettes en EAJE est de près de 50 %. Sur la période 2015-2020, les micro-crèches sont même responsables de 70 % de la création de places nettes en EAJE (cf. graphique 6). Dans ce contexte, le dynamisme de création de places en micro-crèches est déterminant dans la période (2023-2027) de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) dans la mesure où des objectifs ambitieux de créations nettes places (35 000) ont été fixés à la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

Graphique 6 Contribution des micro-crèches dans la création de berceaux en EAJE depuis 2010

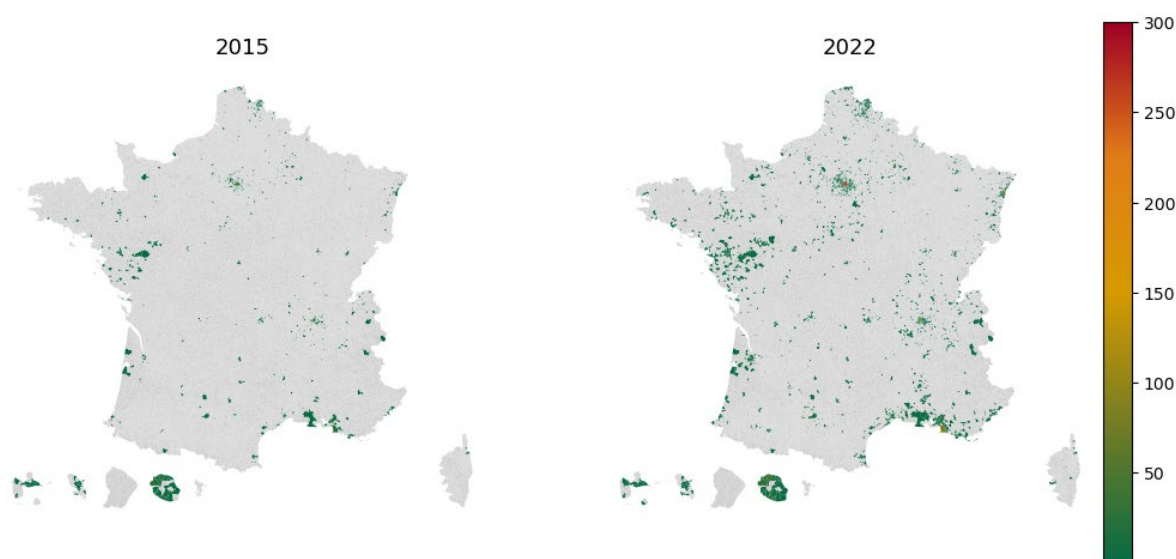


Source : Mission, d'après l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants pour 2021, DREES.

2.2.2. Les micro-crèches se concentrent dans les métropoles, mais permettent également une création de places dans les départements peu denses

Alors que l'objectif des micro-crèches était de combler les besoins non-pourvus en crèches dans les territoires ruraux, la dynamique de création de places dans les micro-crèches favorisent davantage les zones métropolitaines. Le dispositif a en effet plutôt encouragé le développement de structures dans les métropoles et les zones périurbaines aisées (cf. figure 1). Aussi, en France métropolitaine, les micro-crèches Paje se concentrent dans 5 % des communes, et accueillent des enfants vivant dans 30 % des communes. Seules 3 % des communes comptent plus de dix enfants accueillis en micro-crèche Paje. De plus, le taux de couverture par les micro-crèches Paje en France métropolitaine est de 2,4 %, contre 4,7 % dans les départements et régions d'outre-mer (DROM).

Figure 1 : Nombre de micro-crèches PAJE à l'échelle communale en 2015 et 2022



Source : Données CNAF. Note : Les communes représentées en gris n'ont pas de micro-crèche sur leur territoire.

Les territoires sous-dotés en accueil en EAJE ayant pu bénéficier d'un essor de création de places *via* le développement des micro-crèches semblent être certains DROM, et en particulier la Réunion, où les micro-crèches ont comblé la faiblesse de l'offre d'EAJE classiques. **L'offre réunionnaise de places en EAJE a en effet connu un quasi doublement des places offertes en accueil collectif entre 2010 et 2020** : le nombre de places est passé de 3 636 à 7 130, soit une augmentation de 96 % sur la période³⁴ pour environ 42 000 enfants de moins de trois ans, ce qui a permis d'atteindre un taux proche de la moyenne française (17 % contre 21 %). Cette dynamique est très majoritairement portée par les micro-crèches, qui représentent en 2021 près de 70 % des structures d'accueil du jeune enfant du territoire. Entre décembre 2017 et 2021, elles sont à l'origine de 58 % des créations de places nettes³⁵.

Si l'offre de micro-crèches s'est développée dans les métropoles, les micro-crèches se développent également dans les zones rurales. Parmi les dix départements comptant le nombre le plus élevé de micro-crèches rapporté au nombre d'enfants de moins de trois ans³⁶, la majorité sont des territoires peu densément peuplés avec six départements sur dix peuplés de moins de 106 habitants au km²³⁷. Au contraire, trois départements sont situés dans des aires métropolitaines : le Bas-Rhin, les Yvelines et le Rhône (cf. graphique 7).

En termes de nombre de places, les micro-crèches proposent jusqu'à 8 places pour 100 enfants de moins de trois ans dans le Bas-Rhin, le département le plus doté en micro-crèches rapportées au nombre d'enfants de moins de trois ans (cf. graphique 7).

³⁴ Enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants pour 2021, DREES, calculs de la mission.

³⁵ Statistiques et études de la CAF de la Réunion n°27, 2022, calculs de la mission.

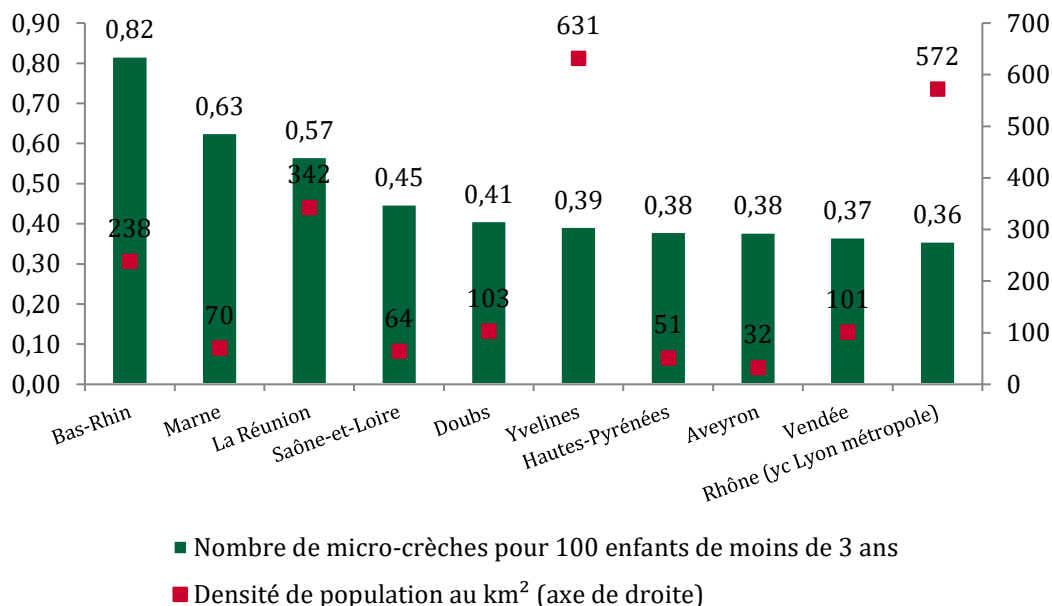
³⁶ Le nombre d'enfants de moins de trois ans est calculé par addition des naissances des trois dernières années dans le département- *Évolution générale de la situation démographique par département et région*, Insee.

³⁷ Densité moyenne de la population française, INSEE.

Annexe I

Les micro-crèches sont les établissements d'accueil collectif et services d'accueil familial majoritaires dans huit départements (cf. graphique 7) avec un nombre de places pouvant représenter jusqu'à un tiers de l'offre d'accueil disponible (cf. graphique 8). Sept des dix départements les mieux dotés en micro-crèches comptent moins de 101 habitants au km²³⁸.

Graphique 7 : Nombre de micro-crèches par département pour 100 enfants de moins de 3 ans (dix premiers départements)

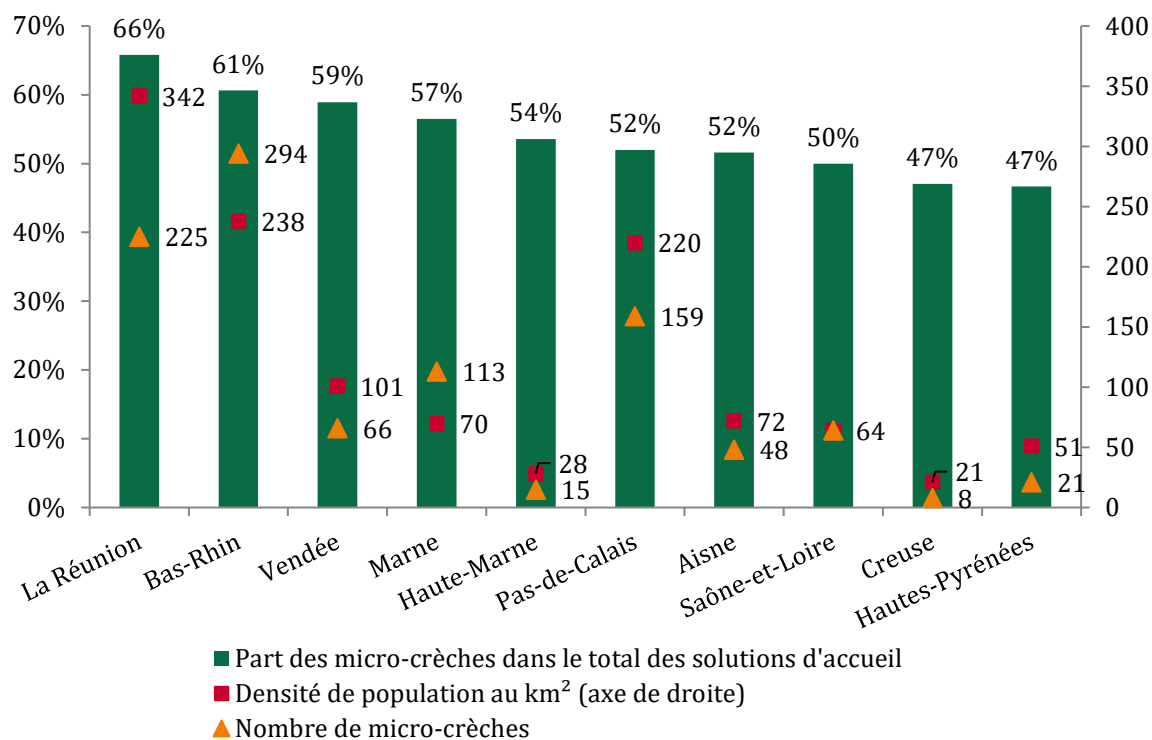


Source : Données de la DREES issues de l'enquête Aide sociale et relatives à l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans pour 2020 ; données de l'INSEE sur le nombre de naissances vivantes pour les années 2018 à 2020 ; données de densité de population de l'Insee par département pour 2018 ; calculs de la mission.

Note : Le nombre d'enfants de moins de 3 ans a été déterminé en ajoutant le nombre de naissances vivantes des années 2018 à 2020 par département. Les éventuels mouvements de population après la naissance entre départements ont donc été négligés.

³⁸ Ce développement de micro-crèches dans les départements peu denses n'exclut pas un phénomène de concentration dans les zones urbaines au sein de ces mêmes départements.

Graphique 8 : Part des places en micro-crèches dans le total des solutions d'accueil collectif (dix premiers départements)



Source : Données de la DREES issues de l'enquête Aide sociale et relatives à l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans pour 2020 ; données de densité de population de l'Insee par département pour 2018 ; calculs de la mission.

2.3. Le secteur des micro-crèches en croissance est caractérisé par une forte implication du secteur privé lucratif qui représente 75 % des berceaux

Parmi les micro-crèches, se distinguent les structures financées par la prestation de service unique (PSU, cf. annexe II), et les structures financées par la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje, cf. annexe II). Les premières représentent 11 % de l'offre de places en micro-crèche avec 8 400 places en 2021, soit 0,4 place pour 100 enfants de moins de trois ans, quand les secondes représentent plus de 89 % des places offertes en micro-crèches, avec 67 600 places en 2021, soit 3,1 places pour 100 enfants de moins de trois ans³⁹.

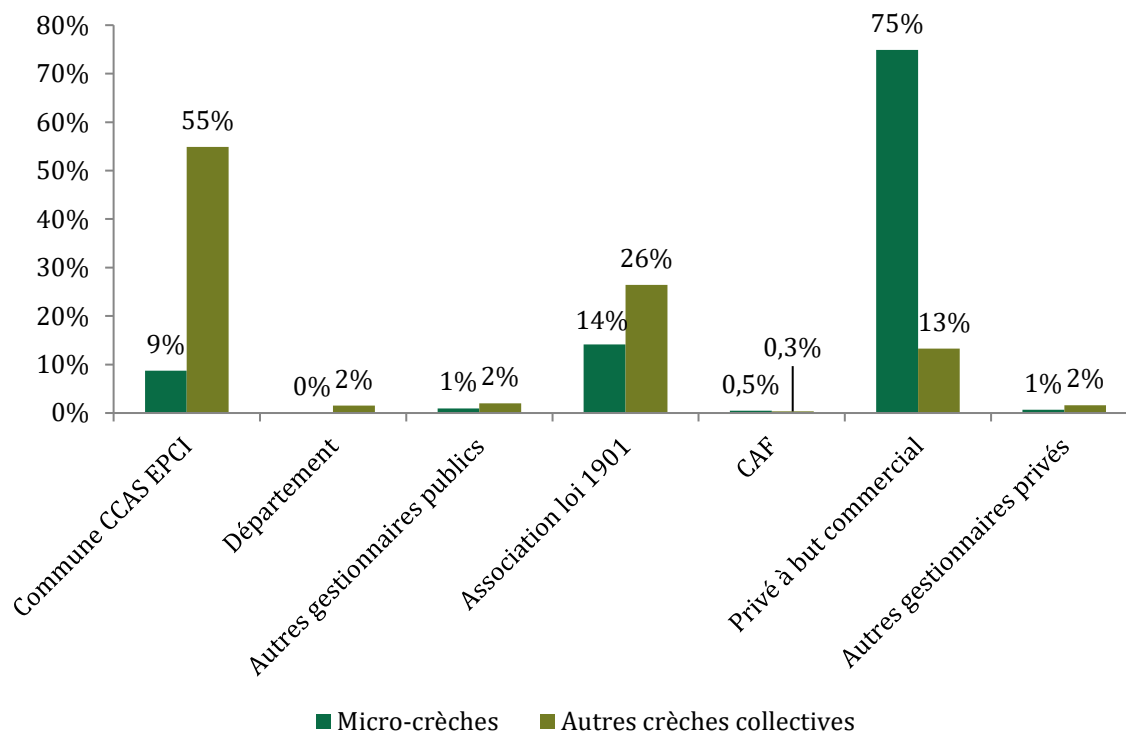
On distingue les gestionnaires de crèches publics et privés. Les EAJE publics peuvent être gérés par les communes, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les EPCI ou par les départements, quand les gestionnaires de droit privé peuvent être des associations loi 1901, les CAF ou des entreprises privées à but commercial.

Parmi les crèches collectives (hors micro-crèches), qui comprennent à la fois les crèches traditionnelles de quartier, les crèches collectives d'entreprise, et les crèches à gestion parentales, 55 % sont gérées par les communes ou EPCI, 26 % par des associations loi 1901 et 13 % par des gestionnaires privés à but commercial (cf. graphique 9).

À l'inverse, **les micro-crèches sont gérées à 75 % par des gestionnaires privés à but commercial, à 14 % par des associations loi 1901 et à 9 % par des communes ou EPCI.**

³⁹ Lettre de l'observatoire national de la petite enfance (Onape), décembre 2022, p.4.

Graphique 9 : Répartition des micro-crèches et autres établissements d'accueil collectif par type de gestionnaire (en % du total de chaque catégorie)⁴⁰



Source : Données de la DREES issues de l'enquête Aide sociale et relatives à l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans pour 2020 ; calculs de la mission.

⁴⁰ Les autres gestionnaires privés peuvent être des mutuelles, comités d'entreprise, etc.

ANNEXE II

Schémas de financement et modèles économiques des micro-crèches

SOMMAIRE

1. LES MICRO-CRECHES SONT FINANCEES SELON DEUX MODALITES, QUI FONT INTERVENIR A LA FOIS DES ACTEURS PUBLICS ET PRIVES	1
1.1. Le financement des micro-crèches fait intervenir des acteurs publics et privés..1	
1.1.1. <i>Les familles contractualisent avec les micro-crèches et apportent une contribution financière déterminée en fonction de leur profil et des modalités du contrat.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Selon les modalités de financement de la micro-crèche, la caisse d'allocations familiales (Caf) apporte une contribution financière à la structure ou à la famille.....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Au bénéfice de leurs salariés, les employeurs peuvent réserver des berceaux dans les micro-crèches et participent donc au financement de celles-ci.....</i>	<i>3</i>
1.1.4. <i>Les collectivités territoriales peuvent financer une partie du fonctionnement ou de l'investissement des micro-crèches.....</i>	<i>5</i>
1.1.5. <i>Les crédits d'impôts mis en place par l'État visent à solvabiliser les familles d'une part, et à inciter les entreprises à participer à la création de places d'autre part</i>	<i>6</i>
1.2. Les micro-crèches sont financées selon deux modalités : la prestation de service unique (PSU) ou la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)	8
1.2.1. <i>Les micro-crèches fonctionnant avec la prestation de service unique (PSU) doivent faire appel à un tiers financeur.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Le modèle de la micro-crèche Paje repose sur deux financeurs principaux, la Caf et les familles, auxquels peut s'ajouter un tiers réservataire.....</i>	<i>14</i>
1.3. Les micro-crèches peuvent bénéficier d'aides publiques à l'investissement quel que soit leur statut.....	18
1.3.1. <i>Les Caf peuvent accorder des aides pour la création et la modernisation de micro-crèches via le plan d'investissement d'accueil du jeune enfant (Piaje) et le fonds de modernisation des EAJE (FME) mais certaines les refusent aux micro-crèches Paje.....</i>	<i>18</i>
1.3.2. <i>Les collectivités territoriales peuvent accorder des subventions d'investissement complémentaires à celles de la Caf.....</i>	<i>21</i>
2. L'EXISTENCE DE DEUX SYSTEMES DE FINANCEMENT PARALLELES NUIT A LA LISIBILITE ET AU PILOTAGE DU MODELE DES MICRO-CRECHES ET ENGENDRE UN EFFET D'EVICITION AU DETRIMENT DES CRECHES COLLECTIVES EN PSU ...	21
2.1. Le modèle de la PSU appliqué aux micro-crèches se heurte à la difficulté de trouver un tiers financeur	21
2.1.1. <i>Le financement des micro-crèches présente un coût important pour le tiers financeur.....</i>	<i>21</i>
2.1.2. <i>Les collectivités peuvent opter pour des modes de gestion déléguée afin de limiter la charge de gestion associée et mieux contrôler le budget affecté</i>	<i>22</i>

2.2. Le modèle des micro-crèches Paje permet de pallier l'absence de tiers financeur et offre davantage de flexibilité tarifaire aux gestionnaires.....	23
2.3. L'existence de deux systèmes parallèles entraîne un effet d'éviction de la création de places en crèches collectives au profit de places en micro-crèches.....	25
3. DU FAIT D'UNE TARIFICATION ELEVEE ET D'UNE UTILISATION DE LA RESERVATION DE BERCEAUX, LES MICRO-CRECHES PARVIENNENT A DEGAGER UNE RENTABILITE PAR BERCEAU PLUS IMPORTANTE QUE LES CRECHES EN PSU	27
3.1. Les micro-crèches Paje sont majoritairement implantées dans des zones fortement urbanisées avec un niveau de vie médian supérieur à la moyenne nationale	27
3.2. Si les micro-crèches Paje présentent des niveaux de taux de marge en ligne avec ceux des crèches PSU du secteur privé marchand, les grands groupes dégagent une rentabilité supérieure.....	33
3.3. Le modèle économique des micro-crèches repose sur une tarification horaire élevée et l'utilisation de la réservation de berceaux	41
3.4. La rentabilité des acteurs du marché des entreprises gestionnaires de micro-crèches repose en grande partie sur leur gestion de la réservation de berceaux.....	46

1. Les micro-crèches sont financées selon deux modalités, qui font intervenir à la fois des acteurs publics et privés

1.1. Le financement des micro-crèches fait intervenir des acteurs publics et privés

1.1.1. Les familles contractualisent avec les micro-crèches et apportent une contribution financière déterminée en fonction de leur profil et des modalités du contrat

Lors de la prise en charge de leur enfant par une micro-crèche, les parents signent un **contrat d'accueil avec la structure**. Ce contrat représente un engagement mutuel entre la micro-crèche et la famille. Outre les conditions générales de la structure, il précise les conditions d'accueil, qui sont personnalisées pour chaque famille :

- ◆ la durée du contrat ;
- ◆ les jours et horaires d'accueil par semaine ;
- ◆ les données relatives à la tarification :
 - le coût horaire, qui peut comprendre les repas et les prestations liées à l'hygiène de l'enfant ;
 - le montant mensuel ;
 - le montant des frais d'inscription.

Selon le mode de tarification de la micro-crèche :

- ◆ dans le cas des micro-crèches fonctionnant avec la prestation de service unique (PSU) : l'aide de la caisse d'allocation familiale (Caf) est versée directement à la structure. **Le tarif facturé aux parents est donc fixé selon un barème déterminé par la Caf** qui prend en compte, d'une part, les capacités financières des familles et, d'autre part, leur composition (nombre d'enfants, etc.) ;
- ◆ dans le cas des micro-crèches fonctionnant avec la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) : l'aide de la Caf, le complément de libre choix du mode de garde (CMG) dit « structure », est versée directement à la famille. **La structure facture le service rendu à la famille, dans la limite d'un plafond de 10 € par heure**, laquelle peut obtenir de la Caf un remboursement d'une partie de la facture sous certaines conditions (cf. 1.1.2). Le montant de l'aide versée par la Caf prend en compte à la fois les revenus des familles et le nombre d'enfants à charge. Il est toutefois à noter que le nombre d'heures facturées aux familles n'est pas plafonné.

1.1.2. Selon les modalités de financement de la micro-crèche, la caisse d'allocations familiales (Caf) apporte une contribution financière à la structure ou à la famille

Selon les modalités de financement de la micro-crèche, la Caf apporte une aide directement à la structure ou à la famille.

Annexe II

Les aides versées par la Caf à la structure sont soit des aides à l'investissement soit des aides au fonctionnement :

- ◆ **les aides à l'investissement peuvent être versées indifféremment aux micro-crèches PSU et aux micro-crèches Paje, sous certaines conditions** (cf. 1.3) ;
- ◆ **les aides au fonctionnement versées à la structure concernent uniquement les micro-crèches PSU.** Il s'agit :
 - de la prestation de service unique (PSU), qui vient en complément des participations des familles et est évaluée en fonction de trois critères :
 - la fourniture des repas ;
 - la fourniture des couches ;
 - le taux de facturation (cf. 1.2.1.1) ;
 - des bonus mis en place pour encourager l'accueil de tous les enfants et valoriser l'implantation de structures dans certains territoires sous-dotés (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Les bonus proposés par la Cnaf pour le financement des EAJE

Pour prendre en compte les situations particulières de certains territoires et encourager l'accueil de tous les enfants, la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) a mis en place des bonus, visant à alléger la charge des gestionnaires d'EAJE : le bonus « mixité sociale », le bonus « inclusion handicap » et le bonus « territoire CTG ». Ces bonus ont été prévus dans la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 de la Cnaf et mis en place à compter du 1^{er} janvier 2019 pour les bonus « handicap » et « mixité sociale ». Les modalités du déploiement des conventions territoriales globales (CTG) et des nouvelles modalités de financement en remplacement des contrats enfance jeunesse (CEJ), y compris celles relatives au bonus « territoire CTG », ont été prévues par la circulaire n° 2020-01 du 16 janvier 2020 de la Cnaf.

Tous les EAJE qui perçoivent la PSU sont éligibles aux bonus « mixité sociale » et « inclusion handicap » :

Le bonus « mixité sociale » vise à encourager l'accueil d'enfants de familles en situation de pauvreté dans les EAJE en compensant la baisse de recettes pour les établissements accueillant davantage d'enfants en situation de pauvreté. Il est versé selon trois tranches et compris entre 300 € et 2 100 € par place en fonction du montant horaire moyen des participations familiales.

Le bonus « inclusion handicap » vise à encourager l'accueil des enfants en situation de handicap dans les EAJE. Il s'applique dès le premier enfant en situation de handicap accueilli dans la structure et croît avec le pourcentage d'enfants en situation de handicap inscrits. Il s'applique à toutes les places de l'établissement et non aux seules places des enfants en situation de handicap, de façon à encourager les gestionnaires à adapter leur projet d'accueil dans son ensemble. Le bonus est plafonné à 1 353 € par place¹ et est calculé par le produit du :

- pourcentage d'enfants en situation de handicap inscrits dans la structure au cours de l'année ;
- taux de financement de 15 % à 45 % en fonction du pourcentage d'enfants porteurs de handicap : il est de 15 % si le pourcentage d'enfants porteurs de handicap est inférieur à 5 %, de 30 % s'il est compris entre 5 % et 7,5 % et de 45 % s'il est supérieur à 7,5 % ;
- coût par place, qui est déterminé en rapportant le total des dépenses de la structure sur l'année au nombre de places figurant dans l'agrément ;
- nombre de places maximum sur l'année.

¹ Les chiffres indiqués sont ceux mis à jour par la Cnaf en juillet 2023.

Le bonus « territoire CTG » n'est pas en lien uniquement avec la PSU mais tous les équipements et services liés aux champs de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse y sont éligibles, dès lors que la collectivité signe une convention territoriale globale et qu'elle soutient financièrement les services proposés aux familles et les équipements (notamment les EAJE, les relais petite enfance (RPE), les lieux d'accueil enfants parents (LAEP), les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), etc.). Il prend le relais des financements au titre des contrats enfance-jeunesse (CEJ) et est versé directement au gestionnaire pour les structures et les actes bénéficiant d'un financement de la collectivité. Pour les places nouvelles, le bonus « territoire CTG » varie selon les caractéristiques du territoire (potentiel financier et revenu par habitant) et est majoré pour les places nouvelles situées dans les quartiers de la politique de la ville (QPV) ou des zones de revitalisation rurale (ZRR). Le bonus peut être au maximum de 3 300 € pour un territoire dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 700 € et la médiane du niveau de vie inférieure à 19 300 €. Il peut atteindre 3 600 € par place pour un QPV ou une ZRR.

Source : Mission.

Par ailleurs, la Caf verse des aides aux familles directement, dans le cas des micro-crèches Paje. Il s'agit du complément de libre choix du mode de garde (CMG) dit « structure » qui est déterminé en fonction du revenu des familles et du nombre d'enfants à charge, et qui peut représenter jusqu'à 85 % du montant versé par les familles à la micro-crèche (cf. 1.2.2).

1.1.3. Au bénéfice de leurs salariés, les employeurs peuvent réserver des berceaux dans les micro-crèches et participent donc au financement de celles-ci

Les entreprises peuvent mettre à disposition de leurs salariés des solutions de garde en structure d'accueil collectif dans une perspective de réduction de l'absentéisme, de fidélisation et d'amélioration de la qualité de vie au travail de leurs employés. Ce dispositif présente par ailleurs un intérêt pour les salariés qui font face à des difficultés pour obtenir une place en crèche pour leur enfant du fait d'un manque d'offres d'accueil dans certains territoires. Pour ce faire, les entreprises réservent des berceaux dans des micro-crèches PSU ou Paje pour leurs employés :

- ◆ dans le cas des **crèches d'entreprises**, tous les berceaux sont réservés par une même entreprise ;
- ◆ dans le cas des **crèches inter-entreprises**, plusieurs entreprises peuvent réserver des berceaux dans une même crèche.

Ainsi, les parents peuvent accéder à une place dans ce type de crèches uniquement sous condition de réservation de berceaux par leur employeur. Lorsqu'une entreprise réserve un berceau dans une crèche, le salarié qui fait une demande dans cette crèche est prioritaire et la place lui est généralement garantie pendant trois ans. Si des familles sans entreprise sponsor réalisent une demande de place dans une micro-crèche avec réservation de berceaux dans laquelle des places sont libres, leur demande peut être satisfaite sous réserve qu'elles acceptent de libérer la place dans un délai spécifié dans le contrat, dans le cas où une famille avec entreprise réservataire ferait une demande dans le même établissement².

² La mission a contacté anonymement une dizaine d'établissements qui ont indiqué un délai de préavis de 20 à 30 jours selon les structures.

Annexe II

Toutefois, il est à noter que **la réservation de berceau n'est pas garantie pour le salarié de l'entreprise réservataire étant donné que le nombre de berceaux réservés est inférieur à la demande**, et présente deux principales limites :

- ◆ d'une part, **chaque entreprise réservataire décide de l'attribution de places en crèches selon des critères qui lui sont propres** (géographiques, financiers, etc.) ;
- ◆ d'autre part, **l'offre de berceaux réservés ne correspond pas nécessairement à la demande de places de la part des salariés**. De ce point de vue, il existe des différences notables dans le mode de gestion des berceaux réservés entre entreprises privées et administrations. En effet, dans le cadre de marchés publics, les administrations réservent un nombre important de places au titre de l'action sociale, dont la répartition géographique en fonction des besoins des agents n'est pas toujours optimisée. Pour les ministères, la répartition et l'attribution des places sont gérées par la section régionale interministérielle d'action sociale. Les berceaux sont réservés dans le cadre de marchés publics passés par la préfecture de région et sont réservés dans des crèches ciblées pour la durée du marché : la prise en compte des nouveaux besoins éventuels n'intervient donc que lors de la passation du marché public suivant, ce qui ne permet pas à l'offre de suivre réellement la demande. Les entreprises privées, en particulier les grands groupes, utilisent généralement des plateformes de réservation pour allouer les places réservées.

Les plateformes d'intermédiation entre entreprises réservataires, gestionnaires et familles constituent un appui aux crèches privées pour assurer leur équilibre économique, tout en permettant aux entreprises réservataires de répartir au mieux leurs places :

- ◆ pour garantir l'équilibre économique des crèches privées, les plateformes d'intermédiation permettent **d'optimiser l'occupation des berceaux des structures**, qui cherchent à maximiser leurs sources de financement via la réservation de places par des entreprises ;
- ◆ **les plateformes de réservation de places proposent aux entreprises réservataires un service qui est double** : d'une part, une assistance pour attribuer les places réservées et, d'autre part, un suivi de l'attribution effective des places de façon à assurer le remplissage des berceaux réservés par l'entreprise.

Deux types d'acteurs sont présents dans le service d'allocation des berceaux réservés :

- ◆ **les principaux réseaux de crèches privées** ont développé leur propre service d'allocation de places au sein de leurs établissements ;
- ◆ **des acteurs se sont spécialisés dans le service d'allocation des berceaux**, dont certains ont pu développer une activité marginale de gestion de crèches en parallèle : parmi ceux-ci, Les Parents Zens, leader du secteur, Choisir ma crèche, Crèche adorée, Quelle crèche, etc.

Babilou est considéré comme le premier acteur dans la gestion de berceaux réservés avec la gestion de 2 500 berceaux environ contre 1 000 berceaux pour Les Parents Zens, qui estiment disposer d'une part de marché de 15 %. Ces acteurs se rémunèrent en prélevant une commission sur le montant versé par l'entreprise au gestionnaire pour réserver des berceaux. Non publiques, ces commissions – qui peuvent dans certains cas représenter jusqu'à 50 % du prix des places réservées – ont été estimées à 20 ou 25 % dans le rapport d'inspection de 2021.

Toutefois, les plateformes de réservation ne réalisent pas d'analyse de la qualité des établissements partenaires. Ils se fondent sur les avis de la PMI et les éventuelles alertes remontées par les parents pour identifier des problèmes liés à la qualité au sein de leur réseau de crèches.

Annexe II

La réservation de berceaux suppose pour l'entreprise :

- ◆ **une définition des besoins au plus près de la réalité** en termes de nombre d'enfants de moins de trois ans susceptibles d'être inscrits dans une crèche et de localisation géographique ;
- ◆ **la conclusion d'un contrat entre la crèche ou le réseau de réservation de crèches concerné et l'entreprise** par lequel la structure s'engage à réserver un certain nombre de places pour les salariés de l'entreprise ;
- ◆ **une participation financière de l'entreprise, qui varie globalement peu entre les régions.** Toutefois, la transparence de ces prix n'est pas assurée, les structures ne publiant pas les montants facturés aux entreprises réservataires. La mission ne dispose pas des montants versés par les entreprises réservataires aux structures mais il ressort des entretiens avec les acteurs du secteur qu'ils se situent en moyenne autour de 12 000 € par berceau et par an mais peuvent varier dans une fourchette assez large pouvant atteindre plus de 19 000 € par berceau et par an. Le coût de cette participation pour les employeurs est toutefois minoré par des avantages fiscaux (cf. 1.1.5). Les administrations peuvent également réserver des places dans les crèches, dont le prix est inférieur à celui appliqué aux entreprises et varie généralement entre 8 000 et 10 000 € par berceau.

Dans le cas des crèches avec réservation de berceaux, les familles versent également une participation financière mensuelle calculée selon le mode de tarification de la crèche (cf. 1.1.1). Pour accompagner leurs salariés dans le financement de ce mode d'accueil, outre la réservation de berceaux, les entreprises peuvent également proposer, directement ou via le comité d'entreprise, une aide visant à financer les prestations de service à la personne, exclue de l'assiette sociale dans la limite de 2 265 € (article L. 7233-4 du code du travail).

Dans les micro-crèches fonctionnant avec la PSU, les entreprises réservataires représentent le tiers financeur de la structure, qui permet de compléter les financements apportés par les familles et par la Caf (cf. 1.2.1.3). Selon les tarifs appliqués par les gestionnaires aux entreprises réservataires, ces recettes peuvent excéder le tiers nécessaire à assurer l'équilibre économique de la structure.

Dans les micro-crèches Paje, la réservation de berceaux par les entreprises vient s'ajouter à la participation des familles et constitue donc une recette supplémentaire pour le gestionnaire. Toutefois, avant le 1^{er} janvier 2022, la réservation de berceaux par l'employeur pouvait se traduire par un gain pour le salarié en bénéficiant. En effet, lors de l'inscription de leur enfant en micro-crèches Paje, les salariés de la société réservataire pouvaient se voir proposer des réductions tarifaires par rapport aux autres clients pour **payer un tarif équivalent à celui qu'ils auraient payé dans une crèche PSU, qualifié de tarif « PSU-like »**. Cependant, la direction de la sécurité sociale (DSS) ayant considéré qu'il s'agissait d'un avantage en nature, cette pratique est désormais plus coûteuse pour les employeurs (cf. encadré 6).

1.1.4. Les collectivités territoriales peuvent financer une partie du fonctionnement ou de l'investissement des micro-crèches

Bien que les collectivités territoriales n'aient pas de compétence obligatoire dans le domaine de la petite enfance, le département et le bloc communal contribuent de façon significative à l'application de la politique définie par l'État, particulièrement en matière de mode d'accueil. **Les communes, les départements et, dans une moindre mesure, les régions, interviennent dans le financement des micro-crèches via des dépenses d'investissement ou de fonctionnement.**

Annexe II

Les communes et EPCI bénéficient d'une compétence facultative en matière d'accueil des jeunes enfants. Chaque commune peut adopter un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans (article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles). Par ailleurs, l'article 17 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi désigne les **communes comme autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant** (cf. Annexe I).

Du côté du fonctionnement, les collectivités interviennent principalement de trois façons :

- ◆ **en contribuant directement au financement des micro-crèches, lorsqu'elles en sont gestionnaires.** Ainsi, les communes peuvent être gestionnaires des micro-crèches PSU. Dans ce contexte, elles apportent un financement pour le fonctionnement de ces établissements qui représente au moins un tiers des coûts de fonctionnement totaux de l'établissement concerné³. Les départements peuvent également gérer des micro-crèches. Toutefois, d'après les chiffres de la DREES, seules 1,9 % des micro-crèches étaient gérées par des départements en 2020 contre 8,8 % pour les communes ;
- ◆ à défaut de gérer directement la structure, **via des subventions de fonctionnement accordées selon des critères définis au niveau de chaque collectivité.** En particulier, les collectivités peuvent intervenir via une **subvention d'équilibre pour soutenir les structures associatives** en cas de déficit. Selon la DREES, les micro-crèches associatives représentaient 14 % des micro-crèches en 2020 ;
- ◆ **en réservant des places** dans des micro-crèches PSU ou Paje pour leurs administrés.

Du côté de l'investissement, les collectivités interviennent pour soutenir les micro-crèches PSU ou Paje via :

- ◆ **des subventions versées pour l'investissement** des micro-crèches. Ces aides peuvent être versées pour soutenir la création de la structure ou bien pour permettre de réaliser des travaux de modernisation ;
- ◆ **la mise à disposition de locaux.**

Les aides des collectivités à l'investissement peuvent être accordées après une sélection réalisée dans le cadre d'appels d'offre.

1.1.5. Les crédits d'impôts mis en place par l'État visent à solvabiliser les familles d'une part, et à inciter les entreprises à participer à la création de places d'autre part

L'État intervient dans le financement des micro-crèches via deux canaux : directement en réservant des berceaux pour ses agents et indirectement à travers des avantages fiscaux pour les entreprises et les ménages.

D'une part, l'État participe au financement du système des micro-crèches et des autres établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) via des avantages fiscaux :

- ◆ les familles bénéficient du **crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant hors du domicile** (cf. encadré 2) ;
- ◆ les entreprises réservataires de berceaux bénéficient :
 - d'un **crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés** s'élevant à 50 % des dépenses éligibles (dans la limite d'un plafond de 500 000 €) (cf. encadré 3) ;

³ À titre d'exemple, pour l'année 2019, la Cnaf estime le reste à charge des gestionnaires dans le financement des EAJE à 34,4 % du prix de revient de la place.

Annexe II

- d'une **déduction fiscale** de l'ensemble des dépenses du bénéfice imposable de l'entreprise : les dépenses liées à la garde d'enfants engagées par les sociétés étant des charges déductibles, le montant de l'impôt sur les sociétés peut être réduit de 25 % ;
- **d'exonérations de cotisations de Sécurité sociale et de CSG-CRDS** des aides finançant des activités de services à la personne et de garde d'enfant dans la limite :
 - d'un plafond annuel par bénéficiaire fixé à 2 301 € au 1^{er} janvier 2023, cumulable pour deux personnes de la même entreprise appartenant au même foyer ;
 - des coûts effectivement supportés par les bénéficiaires.

Encadré 2 : Le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant hors du domicile

Les parents qui font garder leurs enfants âgés de moins de six ans à l'extérieur de leur domicile bénéficient d'un crédit d'impôt sur les revenus prévu par l'article 200 quater B du code général des impôts. L'enfant doit être gardé dans l'une des conditions suivantes :

- ◆ par un assistant maternel agréé ;
- ◆ dans un établissement d'accueil d'enfants de moins de six ans : crèche, halte-garderie, garderie scolaire, centre de loisirs, etc.

Les dépenses prises en compte concernent uniquement la garde d'enfant ; les frais de nourriture ne sont donc pas pris en compte.

Les aides perçues au titre de la garde des enfants, notamment le complément de libre choix du mode de garde et l'aide versée par le comité d'entreprise ou l'entreprise (exonérée d'impôt sur le revenu dans la limite de 2 301 €) doivent être déduites de la base de calcul du crédit d'impôt.

Au titre des revenus 2022, le crédit d'impôt s'élève à 50 % des sommes versées, retenues dans la limite de 3 500 € par enfant, soit un crédit d'impôt maximum de 1 750 € par enfant. Au total, le montant de ce crédit d'impôt s'est élevé à 1,26 Md€ en 2022.

Source : Mission.

Encadré 3 : Le crédit d'impôt famille pour les entreprises réservataires de berceaux

Applicable depuis 2004 et prévu par l'article 244 quater F du code général des impôts, **le crédit d'impôt famille (CIF) vise à encourager les entreprises imposées sur leur bénéficiaire réel à engager des dépenses en faveur de la garde des enfants de moins de trois ans de leurs salariés** pour leur permettre de mieux concilier vie professionnelle et familiale. Il leur permet de bénéficier d'un **crédit d'impôt de 50 %** pour couvrir deux types de dépenses :

- ◆ des dépenses pour la création et le fonctionnement d'un établissement accueillant des enfants âgés de moins de six ans. Cet établissement doit être directement exploité par l'entreprise et il doit accueillir les enfants de ses employés âgés de moins de trois ans ;
- ◆ des versements effectués directement par l'entreprise pour l'accueil des enfants de ses employés âgés de moins de trois ans, à des organismes privés ou publics.

Son montant est plafonné à 500 000 € par an. Toute entreprise qui a des salariés peut bénéficier du crédit d'impôt dès lors qu'elle est soumise à un régime réel d'imposition mais **les indépendants sont exclus du bénéfice de la mesure** malgré les demandes des fédérations du secteur.

Le crédit d'impôt famille peut également couvrir 25 % des dépenses engagées dans le cadre d'un chèque emploi service universel (CESU) pour financer des services à la personne.

Au total, ce crédit d'impôt a représenté 170 M€ en 2022 après 155 M€ en 2021 et 148 M€ en 2020.

Source : Mission.

D'autre part, en tant que réservataire, l'État signe des conventions avec des crèches, publiques ou privées, auxquelles il verse une rémunération en échange de l'accueil prioritaire d'enfants des agents de l'État. Une fois désigné, le bénéficiaire conclut avec l'exploitant de la crèche une convention soumise au droit commun dans le cadre d'une relation bilatérale dans laquelle l'État employeur n'intervient pas.

Les bénéficiaires, désignés par l'État pour occuper les berceaux, sont :

- ◆ les enfants à charge d'agents rémunérés sur le budget de l'État ;
- ◆ les enfants à charge d'agents publics rémunérés sur le budget des établissements publics nationaux à caractère administratif, dont la liste est fixée par arrêté des ministres chargés du budget et de la fonction publique.

Les places réservées ainsi par les administrations publiques font l'objet de marchés publics dont le cahier des charges est rédigé à partir d'estimations réalisées au plus près des besoins dans chaque région. À titre d'exemple, le ministère de l'économie et des finances disposait en 2022 d'une enveloppe de 150 berceaux pour un montant de 589 k€ qui sont répartis selon les besoins évalués par un réseau de délégués d'action sociale au niveau départemental. Une commission d'attribution s'occupe de prioriser les dossiers des demandeurs en fonction de différents critères, notamment financiers.

1.2. Les micro-crèches sont financées selon deux modalités : la prestation de service unique (PSU) ou la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)

1.2.1. Les micro-crèches fonctionnant avec la prestation de service unique (PSU) doivent faire appel à un tiers financeur

1.2.1.1. Le financement via la PSU fait intervenir les familles, la Caf et un troisième acteur

Les coûts de fonctionnement des micro-crèches fondées sur la prestation de service unique (PSU) sont financés par :

- ◆ **la branche famille** avec la prestation de service unique (PSU) ;
- ◆ **les familles**, à proportion de leurs revenus, dans la limite d'un plancher et d'un plafond. Cette participation ouvre droit à un **crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant hors du domicile** (cf. encadré 2) ;
- ◆ **un tiers financeur** pour au moins 34 % du prix de revient horaire :
 - **la commune** directement dans le cas des crèches publiques ou via une subvention pour les crèches associatives (cf. figure 1), qui peut bénéficier d'un financement Caf au titre des bonus complémentaires à la PSU (cf. encadré 1) ;
 - **une entreprise réservataire** (cf. 1.2).

La prestation de service unique (PSU) a été mise en place par la circulaire de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) n° 2002-025 du 31 janvier 2002. Il s'agit d'une aide au fonctionnement versée aux établissements d'accueil de la petite enfance relevant, dans sa forme actuelle, du décret n° 2021-1131 du 30 août 2021. Ses modalités ont été modifiées par :

- ◆ la circulaire n° 2014-009 du 26 mars 2014 qui apporte des ajustements pour mieux prendre en compte le niveau de service des structures : sont introduits le taux de facturation et la fourniture des couches et repas dans le calcul de la PSU ;
- ◆ la circulaire n° 2019-005 du 5 juin 2019 qui apporte une évolution du barème national des participations familiales à compter du 1^{er} septembre 2019.

Annexe II

L'objectif de la PSU est d'unifier la tarification sur l'ensemble du territoire en s'adaptant, via la tarification à l'heure, aux besoins de chaque famille. La PSU compense les participations des familles de telle façon que l'EAJE concerné perçoive le même montant quels que soient les revenus de la famille.

Le versement de la PSU est conditionné au respect de plusieurs conditions :

- ◆ les structures concernées sont celles soumises au décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeunes enfants, qui sont autorisées à fonctionner par les autorités administratives compétentes (conseil départemental ou commune) et qui ont fourni à la Caf le projet d'établissement comprenant le projet d'accueil, le projet éducatif et le projet social et de développement durable, ainsi que le règlement de fonctionnement ;
- ◆ **le tarif appliqué par le gestionnaire doit être le barème défini par la Cnaf**, qui permet de calculer un tarif modulé en fonction des ressources des familles de l'année N-2 ainsi que leur composition (cf. tableau 1) ;
- ◆ le gestionnaire et la famille doivent avoir établi un contrat en fonction des besoins réels exprimés par la famille ;
- ◆ le gestionnaire doit mettre en place un accueil à l'heure et décompter les heures ainsi réalisées qu'il déclare à la Caf⁴ ;
- ◆ le gestionnaire doit garantir une égale accessibilité à tous les enfants, y compris les enfants issus de familles en situation de pauvreté, ou dont les parents sont dans des parcours d'insertion sociale ou professionnelle.

Tableau 1 : Barème des participations familiales de la Cnaf pour 2023

Participations familiales à l'heure	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 à 7 enfants	Plus de 8 enfants
Taux de participation	0,0619 %	0,0516 %	0,0413 %	0,0310 %	0,0206 %
Participations plancher	0,47 €	0,39 €	0,31 €	0,23 €	0,16 €
Participations plafond	3,71 €	3,10 €	2,48 €	1,86 €	1,24 €

Source : Cnaf.

Note : Les participations horaires plancher et plafond sont calculées en fonction du plancher et du plafond applicables pour 2023, soit respectivement 754,16 € et 6 000 €.

La PSU représente une fraction du prix de revient horaire, dans la limite d'un plafond, qui intègre la participation de la famille dans son calcul, et est versée pour chaque heure d'accueil facturée à une famille. Le barème de la PSU est déterminé selon les principes suivants :

- ◆ **le total de la PSU et de la participation des familles versée à proportion de leurs revenus ne peut excéder 66 % du prix de revient horaire** du berceau de façon à permettre une meilleure accessibilité des structures aux familles, quels que soient leurs revenus et le mode d'accueil souhaité. Le niveau de ressources mensuelles des familles pris en compte est encadré par :
 - **un plancher équivalent au RSA socle** pour une personne seule, soit 754,16 € par mois en 2023 ;

⁴ Il est à noter qu'à ce stade, ce décompte horaire n'est pas réalisé par les crèches gérées par la Ville de Paris, même si des réformes permettant des aménagements des forfaits journaliers est attendue pour 2024.

Annexe II

- **un plafond fixé chaque année** (6 000 € par mois en 2023). Le gestionnaire ne peut pas appliquer un plafond inférieur. En revanche, en accord avec la Caf, il peut décider de poursuivre l'application du taux d'effort au-delà du plafond et doit l'inscrire dans le règlement de fonctionnement ;
- ◆ **la PSU est versée dans la limite d'un plafond fixé chaque année par la Cnaf** et déterminée en fonction de deux critères :
 - **le niveau de service rendu** mesuré par la fourniture des repas et/ou des couches ;
 - **le taux de facturation** (ratio des heures facturées à la famille rapportées aux heures réalisées). Selon que le taux de facturation est inférieur à 107 %, supérieur à 117 % ou compris entre ces deux pourcentages, le plafond de la PSU varie (cf. tableau 2).

Depuis l'introduction des bonus de la Cnaf pour les établissements financés via la PSU (cf. encadré 1), **le modèle des établissements PSU est triple** :

- ◆ **un financement socle, à l'activité**, en fonction des heures effectivement réalisées au titre de la PSU ;
- ◆ **un financement forfaitaire à la place**, lié au rééquilibrage territorial et social via les bonus ;
- ◆ **un financement au projet** avec le fonds « publics et territoires » afin de financer des projets d'accueil inclusifs, innovants et promouvant la qualité d'accueil.

Ces deux derniers types de financement ne sont pas concernés par le plafond de la PSU.

Tableau 2 : Barème de la PSU pour l'année 2023

Critère	Prix plafond	Taux de la PSU	Montant de la PSU
EAJE avec un taux de facturation inférieur ou égal à 107 %, fournissant les couches et les repas	9,71 €/h	66 %	6,41 €/h
EAJE avec un taux de facturation inférieur ou égal à 107 %, ne fournissant pas les couches ou les repas	8,98 €/h	66 %	5,93 €/h
EAJE avec un taux de facturation supérieur à 107 % et inférieur ou égal à 117 %, fournissant les couches et les repas	8,98 €/h	66 %	5,93 €/h
EAJE avec un taux de facturation supérieur à 107 % et inférieur ou égal à 117 %, ne fournissant pas les couches ou les repas	8,31 €/h	66 %	5,48 €/h
EAJE avec un taux de facturation supérieur à 117 % fournissant les couches et les repas	8,31 €/h	66 %	5,48 €/h
EAJE avec un taux de facturation supérieur à 117 % ne fournissant pas les couches ou les repas	7,99 €/h	66 %	5,27 €/h

Source : Barème national des aides sociales de la Cnaf pour 2023.

À titre d'exemple, considérons un établissement ayant les caractéristiques suivantes sur l'année 2023 :

- ◆ nombre de places : 15 ;
- ◆ total des charges : 350 000 € ;
- ◆ total des participations familiales : 78 000 € ;
- ◆ nombre d'heures totales réalisées : 35 000 heures ;
- ◆ nombre d'heures totales facturées : 39 000 heures ;
- ◆ taux de facturation : 111 % (soit 39 000 heures / 35 000 heures) ;
- ◆ fourniture des couches mais pas des repas.

Annexe II

Le prix de revient de la structure, correspondant au rapport entre le total des charges et le nombre d'heures totales réalisées est de 10 € de l'heure. Or, le prix de revient plafond pour l'année 2023 avec les caractéristiques de l'établissement concerné est de 8,31 € par heure, qui est donc retenu pour le calcul de la PSU. Le montant unitaire de la PSU est ainsi de 5,48 € par heure. Finalement, le montant total de la PSU est de 135 720 €, soit le produit du nombre d'heures totales facturées par le montant de la PSU unitaire auquel est retiré le montant des participations familiales.

Encadré 4 : Le fonds « publics et territoires » de la Cnaf

Le fonds « publics et territoires » (FPT) de la Cnaf a été mis en place en 2013 pour accompagner les besoins spécifiques des familles et des territoires. À ce titre, il participe aux objectifs de développement des offres aux familles et de réduction des inégalités territoriales et sociales, réaffirmés dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf.

En complément des prestations légales et des prestations de service, il permet de développer des solutions « sur mesure » pour répondre aux enjeux suivants :

- accompagner la structuration et l'adaptation de l'offre sur les territoires afin d'accroître son accessibilité ;
- agir sur l'autonomie des personnes et prévenir ainsi les situations d'exclusion ;
- expérimenter de nouveaux modes d'actions et de coopérations favorisant un investissement social pérenne.

Les actions soutenues dans le cadre du fonds participent ainsi à la déclinaison opérationnelle des objectifs de politiques publiques poursuivis dans le cadre du schéma départemental des services aux familles (SDSF) et des conventions territoriales globales (CTG) qui en découlent. Le cadre d'intervention est structuré autour des six axes thématiques.

- axe 1 : accueil des enfants en situation de handicap dans les structures et services de droit commun ;
- axe 2 : accès des familles fragiles aux modes d'accueil petite enfance ;
- axe 3 : engagement et participation des enfants et des jeunes ;
- axe 4 : maintien et développement des équipements et services dans des territoires spécifiques ;
- axe 5 : soutien des établissements d'accueil du jeune enfant présentant des fragilités économiques ;
- axe 6 : appui aux démarches innovantes.

Le FPT peut être mobilisé en complément des prestations de service et permet de soutenir jusqu'à 80 % du coût de fonctionnement des actions.

Dans le cadre de la COG 2023-2027, plusieurs évolutions du FPT sont prévues :

- un nouvel axe du FPT est dédié à l'accompagnement, par les Caf, des établissements engagés dans un processus de relèvement de la qualité des conditions d'accueil au-delà des seules exigences réglementaires au regard des référentiels de pratiques élaborés au niveau national ;
- l'axe « démocratiser l'accès aux loisirs créatifs », auparavant limité aux 3-11 ans est désormais étendu aux 12-17 ans ;
- un renforcement des actions du FPT pour le soutien à des dispositifs innovants pour le logement des jeunes ;
- un renforcement des actions du FPT en matière de développement des compétences numériques des jeunes.

Source : Mission.

1.2.1.2. Les micro-crèches fonctionnant avec la PSU peuvent être gérées par une collectivité, une association ou une entreprise

Les crèches publiques sont gérées par une collectivité territoriale, en majorité des communes, et accueillent des enfants dont les parents résident sur le territoire de la collectivité.

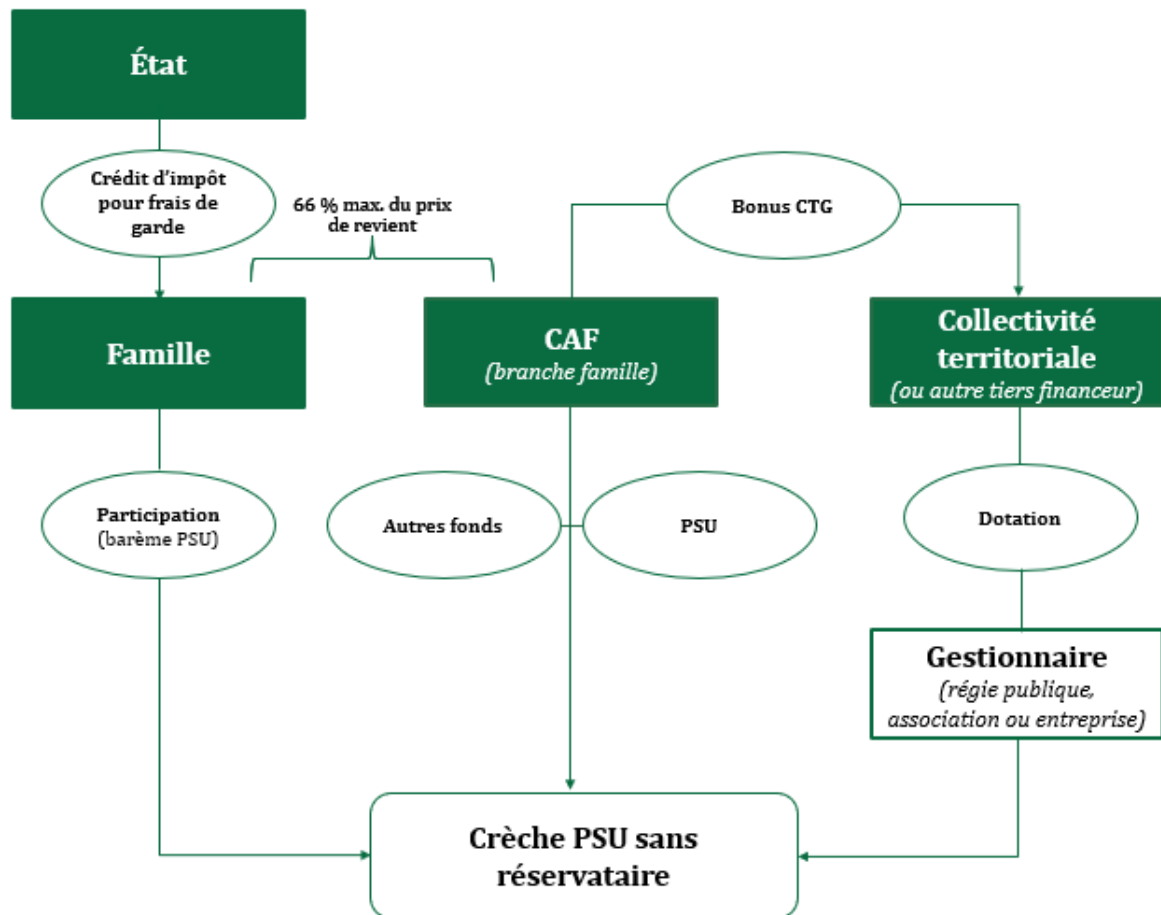
Annexe II

Les crèches privées sont gérées par une entreprise ou une association. Une crèche en PSU est dite associative lorsqu'elle est gérée par une association loi 1901, organisme de droit privé à but non lucratif. Elle peut bénéficier de subventions d'exploitation versées par les collectivités territoriales.

Les coûts de fonctionnement des micro-crèches PSU, de la même façon que les autres crèches fonctionnant avec la PSU, sont financés par (cf. figure 1) :

- ◆ **la branche famille** avec la PSU ;
 - ◆ **les familles**, selon le barème PSU fixé par la Cnaf (cf. tableau 1) ;
 - ◆ **un tiers financeur** pour 34 % du prix de revient horaire qui est :
 - **soit la commune** directement dans le cas des crèches publiques ;
 - **soit une association**, généralement via une subvention d'équilibre d'une collectivité pour les crèches associatives ;
 - **soit une entreprise**
- et qui peut bénéficier d'un financement Caf au titre des bonus complémentaires à la PSU (cf. encadré 1).

Figure 1 : Fonctionnement du financement d'une crèche PSU sans réservataire



Source : Mission.

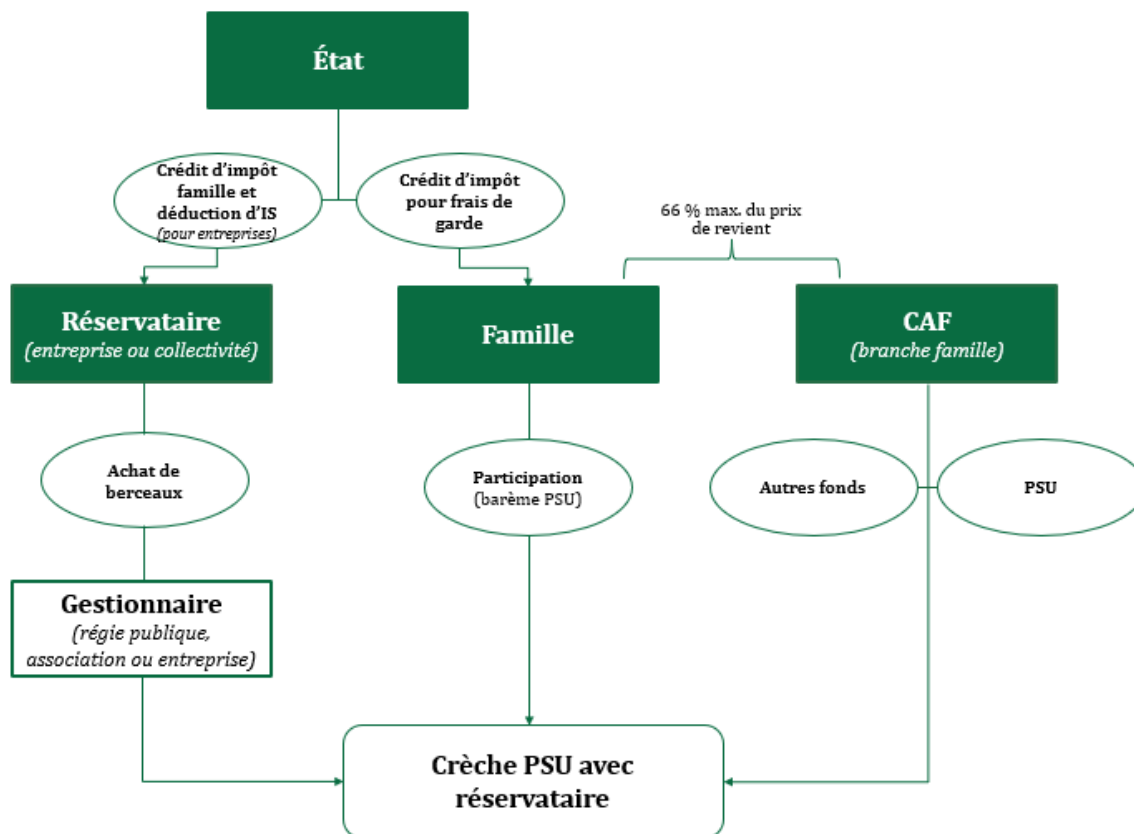
1.2.1.3. Les employeurs, publics ou privés, et les collectivités territoriales, peuvent réserver des berceaux dans des micro-crèches en PSU

Quel que soit le statut de leur gestionnaire, les micro-crèches PSU avec réservataire fonctionnent avec **un tiers financeur réservataire qui peut être un employeur public ou privé et/ou une collectivité territoriale** (cf. figure 2). Deux cas de micro-crèches avec réservation de berceaux existent :

- ◆ **les crèches d'entreprises** pour lesquelles le tiers restant à financer, après versement de la contribution de la branche famille et des familles, est versé intégralement par l'entreprise pour laquelle les berceaux sont réservés. Ce modèle de crèches d'entreprises est désormais minoritaire, les parents cherchant davantage une crèche plus proche de leur domicile que de leur travail ;
- ◆ **les crèches avec réservation de berceaux** par plusieurs entreprises, collectivités ou administrations réservataires. Le tiers restant à financer, après versement de la contribution de la branche famille et des familles, est alors pris en charge indirectement, via le prix du berceau payé par les entités réservataires, qui mettent à disposition des berceaux pour leurs salariés, au gestionnaire de la crèche. Si la réservation de berceaux ne suffit pas à couvrir tous les frais, le gestionnaire prend à sa charge la part restante. Les gestionnaires privés cherchent donc à maximiser la réservation de berceaux dans leurs crèches en PSU pour limiter le montant restant à leur charge.

Dans les deux cas, les entreprises privées réservataires de berceaux assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS) bénéficient d'avantages fiscaux (cf. 1.1.5) qui permettent de réduire le reste à charge lié à la réservation de berceaux à environ 25 % du montant dépensé. En revanche, les administrations et collectivités réservataires ne bénéficient pas de ces mêmes avantages dans la mesure où elles ne sont pas assujetties à l'IS. **Les employeurs non éligibles au CIF bénéficient toutefois du bonus réservataire de la Cnaf dans le cadre d'un contrat territorial réservataire employeur (CTRE).** Le bonus réservataire est fixé à 2 800 € pour une place nouvellement réservée par un employeur, et un plancher est fixé à 1 400 € pour les places déjà existantes.

Figure 2 : Financement d'une crèche PSU avec réservataire



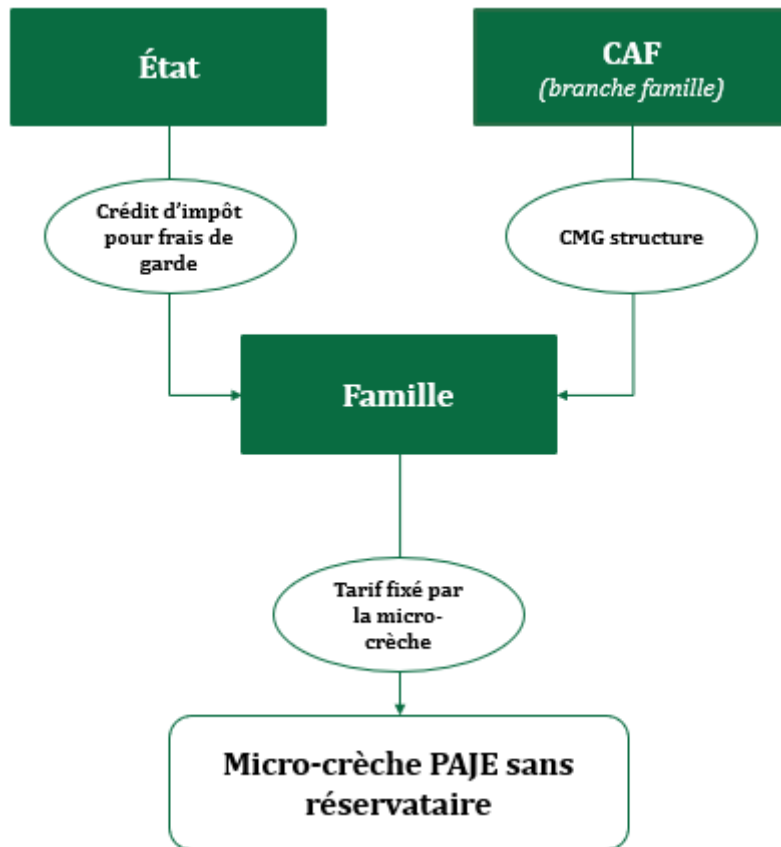
Source : Mission.

1.2.2. Le modèle de la micro-crèche Paje repose sur deux financeurs principaux, la Caf et les familles, auxquels peut s'ajouter un tiers réservataire

Le fonctionnement des micro-crèches financées via le complément de libre choix du mode de garde (CMG) « structure », composante de la politique d'accueil du jeune enfant (Paje) est financé par (cf. figure 3) :

- ◆ **les familles**, qui concluent un contrat avec l'établissement précisant la durée hebdomadaire d'accueil et le tarif horaire, librement fixé par l'établissement ;
- ◆ indirectement par **la branche famille** qui finance une partie des dépenses par le biais du **complément mode de garde (CMG)** dit « structure », qui est une composante de la Paje, et qui est versé directement aux familles (cf. encadré 5).

Figure 3 : Schéma de financement d'une micro-crèche Paje sans réservataire

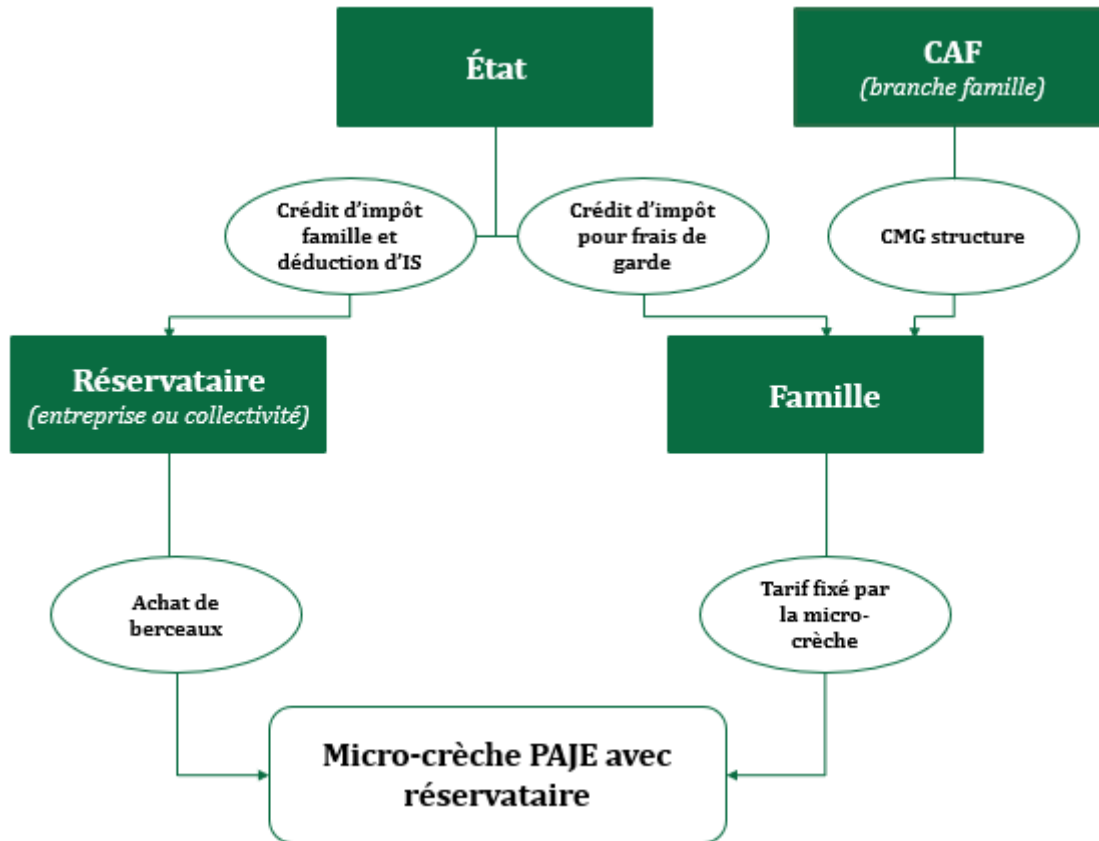


Source : Mission.

À ces deux financeurs peuvent s'ajouter des entreprises réservataires qui financent des berceaux pour mettre à disposition des places à leurs salariés dans une micro-crèche ou des collectivités (cf. 1.1.3). Dans ce cas, le prix payé par les entreprises réservataires s'ajoute aux contributions de la Caf et des familles (cf. figure 4). Le nombre de berceaux réservés est variable selon les micro-crèches, certaines peuvent fonctionner sans aucune réservation tandis que d'autres réservent tous leurs berceaux pour des familles avec entreprise réservataire. En particulier, les micro-crèches se situant en milieu rural, sans entreprise à proximité, fonctionnent généralement uniquement avec les financements des familles subventionnées par le CMG.

Les gestionnaires des micro-crèches Paje sont des personnes morales de droit privé, y compris des associations.

Figure 4 : Schéma de financement des micro-crèches PAJE avec réservataire



Source : Mission.

Encadré 5 : Le complément libre choix du mode de garde (CMG)

Le complément de libre du choix de mode de garde (CMG) est une prestation sociale versée par l'Urssaf service Pajemploi sous forme d'allocation forfaitaire aux parents seuls ou en couple, et **destinée à pallier les frais liés à la garde d'un ou de plusieurs enfants de moins de six ans.**

Cette prise en charge partielle des frais liés aux gardes concerne les foyers ayant recours :

- à l'embauche d'une **garde à domicile**, autre que les salariés au pair, les stagiaires aide familial ou le conjoint du bénéficiaire du CMG ;
- à l'embauche d'un **assistant maternel agréé**, dont le salaire brut ne peut excéder 57,60 € par jour ;
- à **une micro-crèche ou une crèche familiale** dont le tarif horaire est inférieur à 10 € par enfant gardé, au moins 16 heures par mois ;
- à un **organisme habilité** (entreprise, association) au moins 16 heures par mois.

On distingue ainsi le **CMG « emploi direct »**, versé à la famille employant un salarié à domicile ou un assistant maternel, du **CMG « structure »**, versé à la famille ayant recours à un prestataire de garde à domicile, une crèche familiale ou une micro-crèche.

Le CMG est calculé par enfant en cas de recours à un assistant maternel agréé, à une micro-crèche ou à une crèche familiale, et par ménage en cas de recours à une garde à domicile, dont le coût est indépendant du nombre d'enfants gardés à domicile.

Le CMG cible les ménages dont tous les parents exercent une activité professionnelle, c'est-à-dire travaillent au moins une heure par mois lors de la demande. Les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) engagés dans une démarche d'insertion professionnelle, les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), les étudiants et les signataires d'un contrat de service civique y ont également droit.

Le montant du CMG est revalorisé au premier avril de chaque année conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac, par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale.

Annexe II

Le montant du CMG varie en fonction de la situation maritale du bénéficiaire (en couple ou seul), du nombre d'enfants à charge et de leur âge, des ressources du ménage, du mode et du nombre d'heures d'accueil ou de garde rémunérées (cf. tableau 3). Il est calculé en fonction des revenus de l'année N-2 du foyer, à partir de l'avis d'imposition de l'année N-1, et ne peut excéder 85 % de la dépense de garde totale de la famille. Le barème est différent selon que le foyer est composé de deux parents ou d'un parent isolé.

Le calcul du CMG comprend deux parts :

- une part calculée en fonction du montant des cotisations et contributions sociales attenantes à la rémunération de la personne qui assure la garde de l'enfant ;
- une part calculée en fonction de la rémunération nette de la personne qui assure la garde de l'enfant.

Tableau 3 : Plafonds annuels du complément mode d'accueil pour les couples

Enfant(s) à charge	Tranche 1 : revenus inférieurs à	Tranche 2 : revenus ne dépassant pas	Tranche 3 : revenus supérieurs à
1 enfant	21 661 €	48 135 €	48 135 €
2 enfants	24 735 €	54 968 €	54 968 €
3 enfants	27 809 €	61 801 €	61 801 €
4 enfants	30 883 €	68 634 €	68 634 €
Par enfant à charge supplémentaire	+ 3 074 €		+ 6 833 €

Source : Cnaf.

Note : Ces plafonds de ressources sont majorés de 40 % si la personne est isolée.

Source : Cnaf.

Le CMG structure est modulé selon trois tranches (cf. tableau 4) déterminées en fonction du barème du CMG qui croise les ressources de la famille et le nombre d'enfants à charge (cf. tableau 3). **Cette aide permet de compenser le coût de la micro-crèche en versant jusqu'à 85 % des frais supportés par les familles**, sous réserve que deux conditions soient remplies :

- ◆ le tarif de la micro-crèche ne doit pas excéder 10 € par heure ;
- ◆ les familles doivent conclure avec la micro-crèche un contrat minimal de 16 heures mensuelles d'accueil.

Tableau 4 : Tranches du CMG structure pour les enfants âgés de 0 à 3 ans (montants applicables du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024)⁵

Tranches de revenus	Montant du CMG structure
Tranche 1	925,26 €
Tranche 2	797,60 €
Tranche 3	669,99 €

Source : Cnaf.

⁵ Les montants sont majorés de 30 % pour les parents isolés.

1.3. Les micro-crèches peuvent bénéficier d'aides publiques à l'investissement quel que soit leur statut

1.3.1. Les Caf peuvent accorder des aides pour la création et la modernisation de micro-crèches via le plan d'investissement d'accueil du jeune enfant (Piaje) et le fonds de modernisation des EAJE (FME) mais certaines les refusent aux micro-crèches Paje

La Caf du lieu d'implantation d'une crèche peut attribuer une subvention d'investissement pour la création d'une micro-crèche au titre du plan d'investissement d'accueil du jeune enfant (Piaje). En effet, afin d'accompagner la création de places d'accueil du jeune enfant, le Piaje a été mis en place le 1^{er} janvier 2019 par la circulaire n° 2018-003 du 6 décembre 2018, et initialement doté de 609,5 M€ pour la période 2018-2022. Comme pour tous les financements émanant du fonds national d'action sociale, la décision d'octroyer une subvention dans le cadre du Piaje est discrétionnaire et dépend des Caf. Le versement d'une subvention d'investissement n'est donc pas automatique. La possibilité d'attribuer des fonds est examinée par la Caf au regard des moyens financiers disponibles et des critères définis par la circulaire n° 2021-009 du 2 juin 2021⁶. Ces aides sont soumises à deux conditions pour les micro-crèches :

- ◆ ouvrir droit au bénéfice de la PSU ;
- ◆ accueillir uniquement des enfants pour lesquels les parents perçoivent le CMG structure de la Paje à condition d'appliquer un tarif modulé en fonction des ressources des familles qui soit inférieur au plafond de 10 € par heure et remplir des conditions d'implantation :
 - soit être implantée sur un territoire sur lequel le **taux de couverture est inférieur à 58 %** et dont le **potentiel financier est inférieur à 900 €** ;
 - soit être implantée sur un **territoire ciblé dans un appel à projets engagé par la Caf pour le développement de l'offre** selon des modalités fixées localement.

Toutefois, si les micro-crèches Paje sont éligibles aux aides à l'investissement de la Caf, il est à noter que la décision d'investissement revient à chaque Caf et ainsi que, s'agissant des micro-crèches Paje, plusieurs Caf ont cessé d'accorder de telles aides. **Ainsi, sur la période 2015-2022, 18 Caf n'ont versé aucune subvention pour la création de places en micro-crèches Paje**, certaines parce qu'aucun projet de micro-crèche Paje n'a été développé dans leur département et d'autres par choix.

Toutes les dépenses qui relèvent, en comptabilité, de la notion d'investissement, sont éligibles au Piaje :

- ◆ les coûts fonciers et de terrain ;
- ◆ le gros œuvre et clos couverts ;
- ◆ l'aménagement intérieur ;
- ◆ les équipements simples et particuliers ;
- ◆ les honoraires et frais administratifs (honoraires d'architecte, frais de maîtrise d'œuvre, études) ;
- ◆ d'autres dépenses telles que celles liées à la voirie et aux réseaux divers, ou encore aux assurances de construction.

⁶ Cette circulaire modifie la circulaire n° 2018-003 du 6 décembre 2018 pour ouvrir le Piaje aux maisons d'assistants maternels (MAM).

Annexe II

Ces travaux doivent être destinés à :

- ◆ **une création de places nouvelles**, sans existence préalable d'un local ou par aménagement d'un local existant non affecté préalablement à cet usage ;
- ◆ **une extension d'un établissement existant** avec une augmentation d'au moins 10 % de places nouvelles ;
- ◆ **une transplantation sur un autre site** avec une augmentation d'au moins 10 % des places par rapport aux places existantes.

Le Piaje ne peut pas être attribué à des places déjà subventionnées au moyen d'un précédent plan crèche. En revanche, les projets achevés depuis plus de dix ans ayant bénéficié d'une subvention plan crèche peuvent bénéficier d'une nouvelle aide émanant du Piaje.

Pour sélectionner les projets éligibles aux aides du Piaje, les Caf élaborent un **diagnostic qui repose sur quatre indicateurs** :

- ◆ **l'analyse territoriale des besoins à travers le taux de couverture en mode d'accueil de la zone concernée** qui est l'indicateur central et prioritaire pour définir si un projet est opportun. Celui-ci prend en compte tous les modes d'accueil d'un territoire (accueil individuel, accueil collectif, scolarisation des enfants de 2-3 ans). Comme indiqué ci-dessus, les projets de micro-crèches Paje ne peuvent être éligibles aux aides du Piaje que si le taux de couverture est inférieur à 58 % et le potentiel financier du territoire d'implantation est inférieur à 900 € ;
- ◆ **le nombre d'enfants de moins de trois ans sur le territoire** permet d'apprécier le potentiel de fréquentation de la structure ;
- ◆ **le taux d'occupation réel et financier des EAJE à proximité** permet d'apprécier la fréquentation des établissements environnants. Si le fonctionnement de ces derniers n'est pas optimisé, la Caf peut demander au porteur de projet, souhaitant s'implanter sur le territoire, d'adapter son projet, voire décider de ne pas le soutenir ;
- ◆ **la viabilité économique du projet** : le porteur de projet doit garantir la capacité à mobiliser des compétences en matière de gestion et de petite enfance.

Le niveau de financement est compris entre 7 400 € et 17 000 € par place, calculé selon la méthode suivante :

- ◆ un socle de base de 7 400 € : il s'agit d'une aide forfaitaire par place qu'il s'agisse d'une création, d'une extension ou d'une transplantation ;
- ◆ une majoration de 1 000 € par place lorsque l'investissement comprend des travaux de gros œuvre qui représentent au moins 30 % des dépenses subventionnables ;
- ◆ une majoration de 700 € par place si les travaux de gros œuvre s'engagent dans une démarche respectueuse de l'environnement via la labellisation « développement durable » de la structure ;
- ◆ une majoration de 1 800 € par place lorsque le projet est implanté sur une commune ou une intercommunalité dont le taux de couverture en mode d'accueil est inférieur à 58 % ;
- ◆ une majoration attribuée en fonction du potentiel financier du territoire d'implantation selon quatre tranches (cf. tableau 5).

Annexe II

Tableau 5 : Majoration appliquée au financement de la Caf en fonction du potentiel financier⁷ par habitant du territoire

Potentiel financier par habitant	Montant de la majoration par place
Tranche 1 : de 0 € à 449,99 €	6 100 €
Tranche 2 : de 450 € à 699,99 €	3 000 €
Tranche 3 : de 700 € à 899,99 €	2 400 €
Tranche 4 : de 900 € à 1 200 €	500 €

Source : Cnaf.

Les subventions accordées sont plafonnées à hauteur de 80 % des dépenses subventionnables par place et le total des subventions, tous financements publics confondus, ne peut excéder 100 % du coût total du projet.

Le Piaje prévoit, y compris pour les micro-crèches Paje et les maisons d'assistants maternels, la possibilité d'un financement à la suite d'un appel à projets. La procédure est alors gérée localement par la Caf, éventuellement avec le concours de partenaires (conseil départemental par exemple) et la décision d'octroi relève de la décision du conseil d'administration ou de l'instance déléguée de la Caf. Ces appels à projets visent à favoriser le développement de places d'accueil :

- ◆ sur des territoires particulièrement mal couverts, dont la cartographie est diffusée par la Caf locale auprès de ses partenaires ;
- ◆ sur des territoires où les porteurs de projets sont pratiquement inexistant ;
- ◆ pour des établissements dont le projet socio-éducatif est innovant (établissement intergénérationnel, méthode éducative spécifique, projet en faveur de familles vulnérables, etc.).

Ces appels à projets sont ouverts à tous les porteurs de projets (collectivités territoriales, associations et entreprises). Dans le cadre des projets de micro-crèches Paje, ces derniers peuvent bénéficier du Piaje dans le cadre d'appels à projets même si l'équipement est implanté sur un territoire dont le taux de couverture est supérieur à 58 % et dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 900 €.

Par ailleurs, les Caf peuvent attribuer une aide pour la modernisation des EAJE, au titre du fonds de modernisation des EAJE (FME) mis en place par la circulaire n° 2018-004 du 18 décembre 2018. Ce fonds permet de financer :

- ◆ la rénovation des locaux : mises aux normes, travaux de sécurisation, remplacement de matériel obsolète afin de maintenir l'attractivité de l'équipement pour les familles, préserver son agrément et éviter sa fermeture totale ou partielle à court ou moyen terme ;
- ◆ l'installation de cuisine ou d'équipements de réchauffe de repas ou la construction de locaux de stockage des couches afin de répondre aux exigences de la PSU ;
- ◆ l'informatisation des structures.

⁷ Le potentiel financier d'une commune est défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales et correspond au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire, hors compensation part salaires (déjà prise en compte dans le potentiel fiscal) perçue par la commune et minoré des différents prélèvements sur fiscalité supporté par la dotation forfaitaire.

Annexe II

Les aides accordées dans le cadre du FME sont au maximum de 4 000 € par place existante, dans la limite de 80 % des dépenses subventionnables. L'octroi de la subvention est à la discrétion de la Caf, qui fonde son avis sur quatre indicateurs :

- ◆ l'analyse territoriale des besoins ;
- ◆ l'ancienneté de la structure : les structures de plus de dix ans sont prioritaires ;
- ◆ le risque de fermeture de places, qui peut être apprécié par des rapports de visites de la PMI ;
- ◆ l'amélioration du service rendu aux familles par la fourniture des couches et des repas, ainsi que par l'utilisation d'équipements informatiques optimisant la gestion de l'équipement.

1.3.2. Les collectivités territoriales peuvent accorder des subventions d'investissement complémentaires à celles de la Caf

Les collectivités territoriales agissent pour développer l'offre de places en crèches et micro-crèches sur leur territoire. Ainsi, les collectivités territoriales peuvent apporter des subventions d'investissement aux micro-crèches, selon des modalités propres. Ces subventions sont majoritairement accordées par les départements et les régions.

Les collectivités apportent des aides pour différents types d'investissement :

- ◆ la création de places ;
- ◆ l'équipement de la structure (en matériel, jeux, équipements de sécurité, etc.) ;
- ◆ la modernisation de la structure.

Ces aides s'inscrivent dans les priorités déterminées par les conseils départementaux ou régionaux. En particulier, **au niveau du département, le soutien à l'investissement des EAJE s'inscrit dans les objectifs définis dans le schéma départemental des services aux familles (SDSF).**

2. L'existence de deux systèmes de financement parallèles nuit à la lisibilité et au pilotage du modèle des micro-crèches et engendre un effet d'éviction au détriment des crèches collectives en PSU

2.1. Le modèle de la PSU appliqué aux micro-crèches se heurte à la difficulté de trouver un tiers financeur

2.1.1. Le financement des micro-crèches présente un coût important pour le tiers financeur

En 2020, les micro-crèches PSU proposaient 8 100 places contre 56 100 places pour les micro-crèches Paje, soit 13 % de l'offre de places en micro-crèches. Cette faible représentation du modèle PSU parmi les micro-crèches est liée principalement à deux paramètres :

- ◆ son mode de financement qui suppose l'existence d'un tiers financeur ;
- ◆ son mode de tarification fixé selon le barème PSU, qui laisse moins de marges de manœuvre au gestionnaire que le modèle de la micro-crèche Paje (§ 2.2).

En effet, le modèle de la micro-crèche PSU suppose l'existence d'un tiers financeur, qui complète la part versée par la Caf et les familles, laquelle représente au maximum 66 % du prix de revient horaire du berceau (cf. 1.2.1.1). D'après les chiffres de la Cnaf, le prix de revient d'une place en établissement PSU (micro-crèches et EAJE de taille plus importante confondus) était de 16 820 € par an en 2021.

Ainsi, si la commune est le tiers financeur d'une micro-crèche PSU, sa participation s'élève au moins à 34 % de ce prix de revient pour chaque place, soit 5 719 € par place et par an. **Pour une micro-crèche de dix berceaux, le financement annuel de la commune s'élève ainsi au moins à plus de 57 000 € annuels.** Or, les collectivités territoriales ne disposent pas toujours d'un budget suffisant pour financer ce type d'établissements et préfèrent que des acteurs privés s'engagent dans ce secteur.

Toutes choses égales par ailleurs, si le tiers financeur de la micro-crèche PSU est une entreprise privée, sa participation peut être identique à celle d'une collectivité dans le cadre d'une micro-crèche PSU publique. Toutefois, cette dernière est minorée de près de 75 % du fait des avantages fiscaux associés à la réservation de berceaux (cf. 1.1.3) et représenterait donc 1 430 € par place et par an dans l'hypothèse où l'entreprise paierait 34 % du prix de revient par berceau.

2.1.2. Les collectivités peuvent opter pour des modes de gestion déléguée afin de limiter la charge de gestion associée et mieux contrôler le budget affecté

Pour mieux contrôler le budget consacré aux micro-crèches PSU, les municipalités peuvent choisir de confier la gestion de l'une de leurs crèches municipales en délégation de service public. Ces crèches sont alors exploitées par un acteur privé du secteur associatif ou marchand désigné sur appel d'offres. Les collectivités peuvent choisir de confier uniquement la gestion du fonctionnement à cet acteur ou à la fois la construction de nouveaux locaux et la gestion de leur fonctionnement.

La délégation de service public (DSP) permet de confier la gestion d'un service public à un opérateur économique dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Il dispose d'une autonomie de gestion dans l'organisation de service et d'une liberté de choix des moyens qu'il affecte pour gérer le service public. **Le gestionnaire se rémunère essentiellement par les résultats de l'exploitation du service public : dans le cas des micro-crèches PSU, il s'agit de la participation des familles et de la PSU de la Caf auxquelles s'ajoute une subvention forfaitaire d'exploitation versée pour compensation des contraintes d'exercice de la mission de service public.** Cette dernière ne doit pas constituer une subvention d'équilibre en fin d'exercice. Le gestionnaire est soumis aux contraintes fixées par la collectivité et transcrites dans le contrat. Les locaux sont généralement mis à disposition par la collectivité moyennant une redevance d'occupation du domaine public.

Par ailleurs, les usagers bénéficient d'un service public délégué avec un contrôle de la collectivité : outre les contraintes de service public que la collectivité peut mettre à la charge du délégataire (par exemple, des places réservées à l'accueil occasionnel, l'accueil d'enfants de familles défavorisées, etc.), elle est légalement tenue d'assurer un contrôle sur l'activité du délégataire.

Le mode de gestion permet aux communes de fixer le budget relatif à la crèche concernée pour plusieurs années par le biais d'une convention de gestion. Par ailleurs, les communes restent les uniques ou principaux réservataires de l'établissement et décident de l'attribution des berceaux selon leurs propres critères. Au 31 décembre 2022, 13 % des établissements représentés par la Fédération française des entreprises de crèches (FFEC) étaient en DSP.

Les communes peuvent également opter pour un marché public. Dans un tel cas, la commune conserve la gestion du service public et le cocontractant n'exécute qu'une prestation de services en contrepartie d'un prix versé par la commune. Ce mode d'externalisation contractuelle requiert une définition précise du cahier des charges, contraint par une évolution limitée dans l'exécution.

2.2. Le modèle des micro-crèches Paje permet de pallier l'absence de tiers financeur et offre davantage de flexibilité tarifaire aux gestionnaires

Les micro-crèches Paje présentent plusieurs avantages pour les gestionnaires en termes de modalités de financement :

- ◆ **le mode de financement ne nécessite pas de faire appel à un tiers financeur** : seules les familles, solvabilisées par la Caf, peuvent financer les coûts de la micro-crèche, si cela permet au gestionnaire d'atteindre un équilibre économique ;
- ◆ **le gestionnaire n'est pas tenu de respecter un barème tarifaire**, sa seule contrainte est le respect du plafond de 10 € par heure pour que les familles puissent bénéficier du CMG structure ;
- ◆ **la Caf solvabilise directement les familles via le CMG structure** donc le gestionnaire ne reçoit des versements que des familles et non de la Caf, ce qui simplifie la gestion de sa trésorerie.

La tarification des micro-crèches Paje est libre et varie en fonction de différents paramètres :

- ◆ **le nombre d'heures facturées aux parents**, telles qu'elles apparaissent dans les contrats signés avec les familles. Les tarifs sont dégressifs en fonction du nombre d'heures facturées par la structure : ainsi, un contrat de cinq jours présente des coûts horaires moins élevés qu'un contrat de deux ou trois jours ;
- ◆ généralement, en fonction **des revenus et/ou de la composition de la famille** bien qu'elles n'y soient pas tenues ;
- ◆ **les prestations incluses ou non dans le tarif** (matériel d'hygiène, fourniture des repas, etc.) ;
- ◆ **la présence éventuelle d'une entreprise réservataire.**

Toutefois, ces tarifs doivent s'inscrire dans la limite d'un plafond créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 et fixé par décret, qui s'élève à 10 € par heure depuis le 1^{er} septembre 2016 (article D. 531-23 du code de la sécurité sociale)⁸, pour que les familles puissent bénéficier du versement du CMG structure. Un tel encadrement a pour objectif, d'une part, d'assurer une cohérence par rapport aux assistants maternels employés directement par les parents pour lequel le niveau de rémunération est plafonné et, d'autre part, de réguler les pratiques tarifaires de certaines structures. Le montant du plafonnement a été déterminé à la suite d'une enquête réalisée par la Cnaf en 2013 auprès de la moitié de l'effectif national des micro-crèches qui démontrait que 95 % des micro-crèches pratiquaient un tarif horaire moyen inférieur à 12 € et 85 % d'entre elles un tarif horaire inférieur à 9 €. Ainsi, la mise en place d'un plafonnement horaire à 10 € n'a contraint que moins de 15 % de ces structures à revoir leur modèle économique. Ce plafond ne concerne par ailleurs pas d'autres frais annexes que les structures peuvent imposer aux familles, comme les frais d'inscription.

⁸ L'article 6 du décret n° 2014-422 du 24 avril 2014 relatif à la prestation d'accueil du jeune enfant modifié par le décret n° 2014-422 du 24 avril 2014 prévoyait la mise en place d'un plafond de tarification fixé à 12 € au 1^{er} septembre 2014, 11 € au 1^{er} septembre 2015 et 10 € au 1^{er} septembre 2016.

Annexe II

Ce plafond n'ayant pas été revalorisé depuis 2016, certaines fédérations de micro-crèches Paje revendiquent son augmentation. La Fédération française des entreprises de crèches (FFEC), consultée par la mission, avance plusieurs arguments :

- ◆ le plafond n'a jamais été revalorisé sur les dix dernières années malgré l'augmentation de l'inflation qui entraîne une hausse du prix de revient horaire d'une place en crèche. Pour un établissement en PSU, la Caf estime ainsi que le prix moyen horaire facturé en 2022 était en moyenne de 11,32 €⁹ ;
- ◆ la stagnation du plafond limite les possibilités de revalorisations salariales ou les décisions d'investissement des gestionnaires.

Malgré cela, il apparaît que le plafond de 10 € par heure est parfois atteint pour des contrats de courte durée, mais le tarif moyen des structures en est assez éloigné, et s'établit autour de 7 € (cf. 3.3).

Par ailleurs, une hausse du plafond pénaliserait les familles qui concluent des contrats courts avec les micro-crèches, pour lesquelles le tarif horaire appliqué est plus élevé¹⁰ (cf. Annexe III). Une telle mesure aurait ainsi un impact plus significatif sur les ménages qui établissent des contrats courts avec les micro-crèches, en particulier les ménages les plus modestes qui, du fait de la tarification appliquée par ces dernières, choisissent d'y faire garder leurs enfants peu de jours chaque semaine.

Pour les familles bénéficiant d'une place réservée par une entreprise, les micro-crèches Paje avaient l'habitude de pratiquer un tarif ajusté, permettant aux parents, en échange de la réservation de berceaux par leur entreprise, de payer un tarif proche de celui qu'ils auraient payé dans un établissement soumis à la PSU. Cette tarification, qualifiée de « PSU-like » a toutefois connu des limitations depuis le 1^{er} janvier 2022, ayant été considérée comme un avantage en nature par la direction de la sécurité sociale (DSS) (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Les limitations apportées au tarif « PSU-like » dans les micro-crèches Paje

Jusqu'au 1^{er} janvier 2022, les gestionnaires de micro-crèches Paje proposaient des avantages tarifaires aux familles dont l'entreprise réservait des berceaux au sein de leur structure. Le tarif « PSU-like » consistait à appliquer un tarif aux familles visant à ce que leur reste à charge après perception du CMG structure soit identique à ce qu'ils auraient payé dans un établissement financé par la PSU.

Par ailleurs, selon l'article L. 7233-4 du code du travail, l'employeur ou le comité social et économique (CSE) peuvent verser aux salariés une aide visant à financer les prestations de services à la personne, y compris des prestations de garde d'enfant. Ces prestations étaient exclues de l'assiette sociale dans la limite de 1 830 € par an et par salarié jusqu'au 31 décembre 2021, ce plafond ayant été réhaussé à 2 265 € au 1^{er} janvier 2022.

Dans une question juridique nationale du 27 novembre 2019, l'ACOSS avait considéré que, dans cette situation, le salarié bénéficiait d'un avantage en espèces correspondant à la différence entre la tarification appliquée aux parents non-salariés de la société réservataire et le tarif préférentiel. Pour l'ACOSS, l'existence d'une réduction tarifaire conduit à considérer la subvention versée par l'employeur à l'entreprise de crèche comme une aide financière en faveur du salarié – assimilable à un élément de rémunération – qui doit être soumise à cotisations et contributions sociales pour la part excédant le plafond de 1 830 € par salariés et par an.

⁹ Barème national des participations familiales de la Cnaf actualisé en juillet 2023.

¹⁰ Le plus souvent, les tarifs horaires pratiqués par les gestionnaires de micro-crèches Paje sont dégressifs avec la durée hebdomadaire du contrat.

Annexe II

À la suite de cette position, la DSS a rappelé la position de l'État dans le bulletin officiel de la sécurité sociale, conformément à la décision n° 19-16.898 du 8 octobre 2020 de la Cour de cassation ayant requalifié une participation d'entreprise aux « frais de réservation » d'une place en EAJE comme des « frais de crèche déductibles de l'assiette des cotisations au sens des articles L. 242-1 du code de la sécurité sociale, L. 7233-4 et D. 7233-8 du code du travail ». Il a donc été précisé que :

- les réductions tarifaires proposées aux salariés dans le cas d'une réservation de berceaux par son employeur constituent des **avantages en nature** ;
- la différence entre le barème public de la structure et le tarif préférentiel est **assujettie aux cotisations de contributions sociales lorsqu'elle excède le plafond désormais fixé à 2 265 € par salarié et par an.**

Source : Mission.

Au total, il apparaît que, du fait de leur mode de financement, les micro-crèches Paje sont systématiquement le mode d'accueil collectif le plus coûteux pour les familles. En effet, en retenant un coût horaire moyen de 8,75 € pour l'année 2021¹¹, l'Observatoire national de la petite enfance (Onape) estime que les micro-crèches Paje sont le mode d'accueil le plus onéreux pour les familles, après la garde à domicile, quelles que soient les ressources du foyer¹². Ce résultat est confirmé par les analyses de la mission (cf. Annexe III).

2.3. L'existence de deux systèmes parallèles entraîne un effet d'éviction de la création de places en crèches collectives au profit de places en micro-crèches

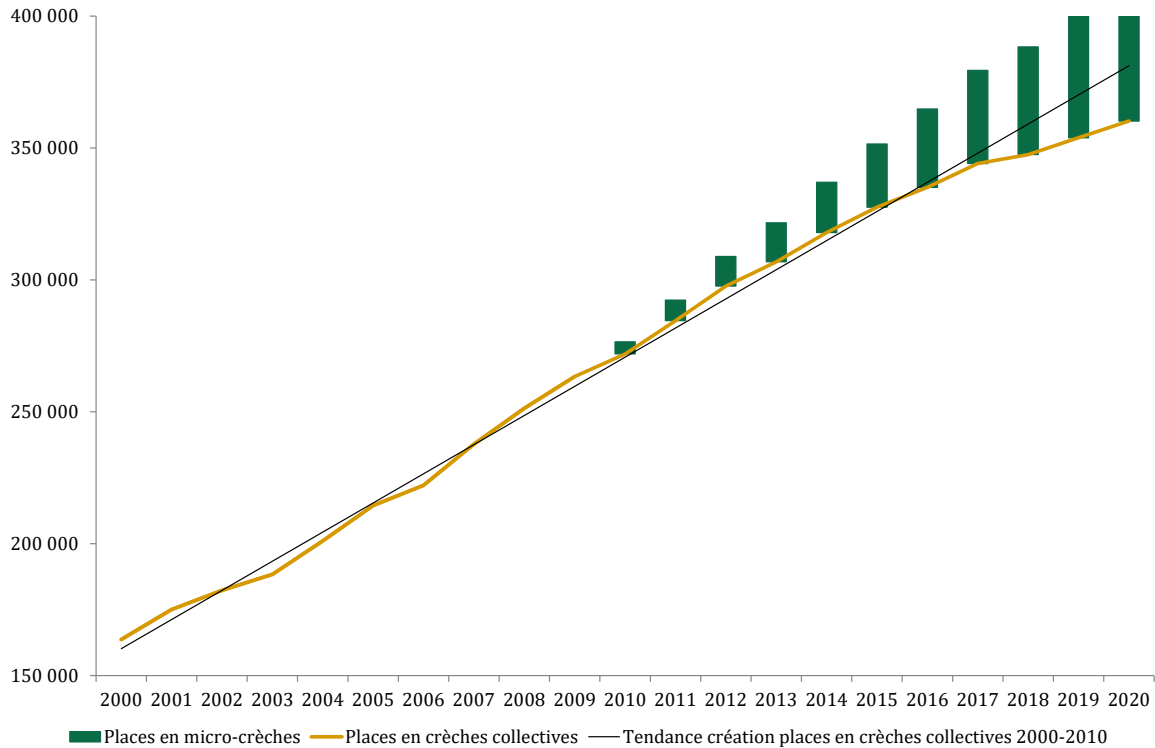
Entre 2010 – date d'apparition des micro-crèches Paje – et 2015, les créations de places dans les crèches collectives hors micro-crèches ont continué de progresser à un rythme similaire à celui observé entre 2000 et 2010, avant de ralentir à partir de 2016. La croissance annuelle moyenne de création de places dans les crèches collectives hors micro-crèches était de 5 % entre 2000 et 2010, contre 3 % entre 2010 et 2020. Ainsi, le nombre de places en crèches collectives a augmenté de 32 % entre 2010 et 2020 contre 66 % entre 2000 et 2010. Parallèlement, les places en micro-crèches ont augmenté continuellement entre 2010 et 2020, de 28 % par an en moyenne jusqu'à représenter 13 % de l'offre de places en crèches en 2020.

Il apparaît plus nettement depuis 2016 que s'opère un effet d'éviction des places en crèches collectives au profit des places en micro-crèches. En effet, les créations de places en établissements collectifs hors micro-crèches ont plus fortement ralenti depuis cette date tandis que les places en micro-crèches ont nettement augmenté (cf. graphique 1). Ainsi, les créations de places en crèches collectives hors micro-crèches ont été en moyenne de 2 % par an entre 2016 et 2020, contre 19 % pour les micro-crèches Paje. L'écart à la tendance de création de places en crèches collectives observée entre 2000 et 2010, tiré uniquement par les créations de places en micro-crèches est globalement constant depuis 2016, dans une fourchette comprise entre 28 000 et 31 000 places créées au-delà des prévisions tendanciennes.

¹¹ Ce coût ne prend pas en compte les participations éventuelles des employeurs qui peuvent, lorsqu'elles existent, concourir à baisser significativement le reste à charge des familles.

¹² ONAPE, *L'accueil du jeune enfant en 2020*, Édition 2021.

Graphique 1 : Évolution du nombre de places en crèches collectives et en micro-crèches par rapport à la tendance de places en crèches collectives entre 2000 et 2020

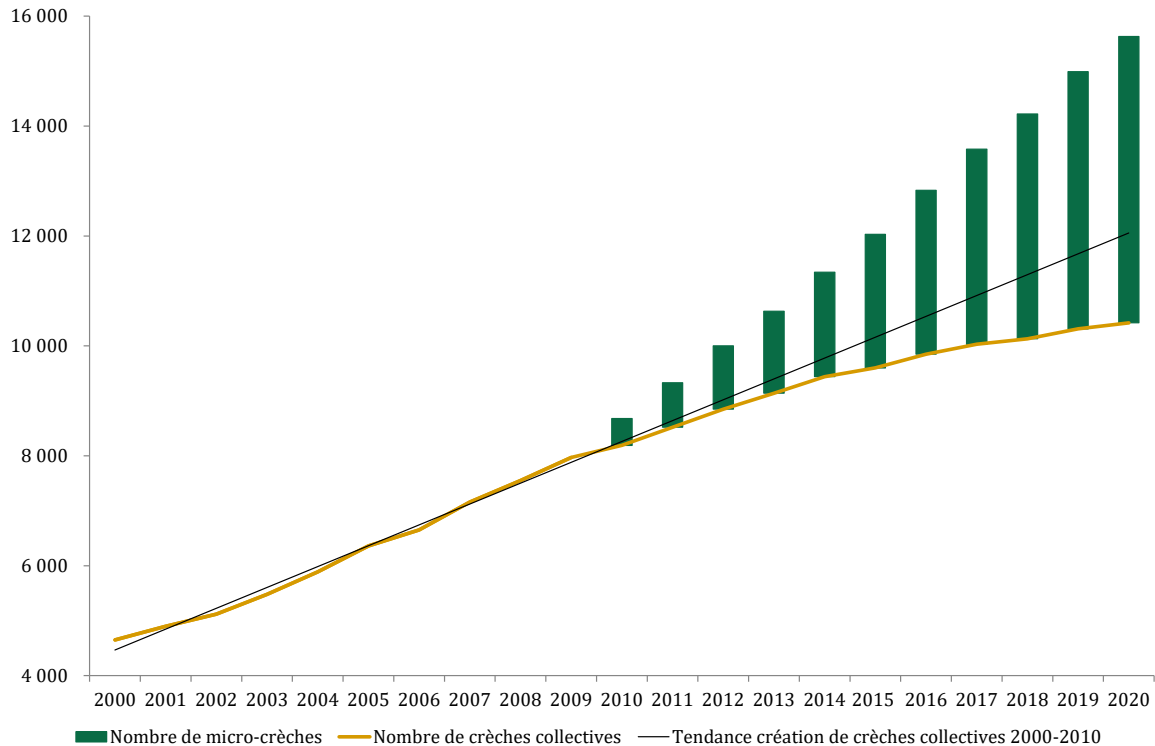


Source : Données l'enquête « Aide sociale » de la DREES ; calculs de la mission.

Note : Les données relatives aux micro-crèches comprennent aussi bien les micro-crèches Paje que PSU.

L'analyse des évolutions du nombre de structures met davantage en évidence un effet d'éviction entre micro-crèches Paje et autres crèches. En effet, l'impact de la mise en œuvre des micro-crèches sur les projets d'établissements de crèches collectives apparaît plus nettement (cf. graphique 2). **Dès 2011, un décrochage par rapport à la tendance est observé pour les créations de crèches collectives tandis que les projets de micro-crèches connaissent une forte dynamique.** Ainsi, la croissance moyenne annuelle de création de crèches collectives a été de 6 % entre 2000 et 2010, contre 2 % entre 2010 et 2020. Parallèlement, la croissance moyenne annuelle de création de micro-crèches a été de 27 % entre 2011 et 2020. Il apparaît donc que les projets de crèches collectives ont été significativement réduits au profit des projets de micro-crèches, en forte croissance et qui tirent à eux seuls la création de places en crèches.

Graphique 2 : Évolution du nombre de crèches collectives et de micro-crèches par rapport à la tendance du nombre de crèches collectives entre 2000 et 2020



Source : Données l'enquête « Aide sociale » de la DREES ; calculs de la mission.

Note : Les données relatives aux micro-crèches comprennent aussi bien les micro-crèches Paje que PSU.

3. Du fait d'une tarification élevée et d'une utilisation de la réservation de berceaux, les micro-crèches parviennent à dégager une rentabilité par berceau plus importante que les crèches en PSU

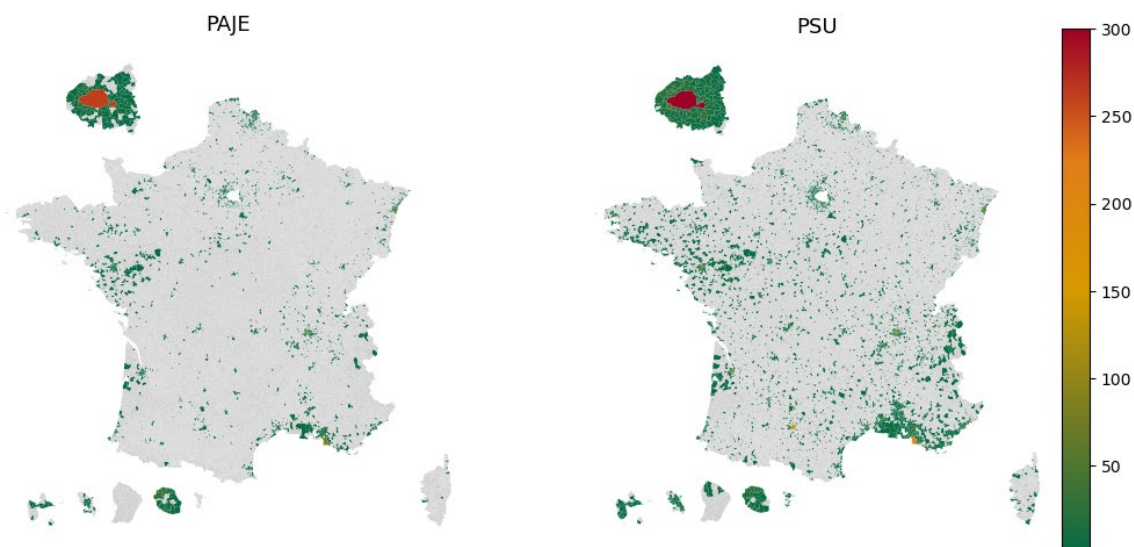
3.1. Les micro-crèches Paje sont majoritairement implantées dans des zones fortement urbanisées avec un niveau de vie médian supérieur à la moyenne nationale

La mission a cartographié les micro-crèches Paje d'une part et les crèches et micro-crèches PSU d'autre part à partir des données de la Cnaf sur les crèches actives en 2021, soit 5 463 micro-crèches Paje, 851 micro-crèches PSU et 10 130 crèches PSU. L'analyse des zones d'implantation des micro-crèches Paje fait ressortir plusieurs éléments concernant le public visé par ces établissements.

Tout d'abord, les micro-crèches Paje sont majoritairement implantées dans des zones urbaines et, en particulier, dans les grandes métropoles, contrairement à l'objectif initial du dispositif pensé pour répondre à un déficit d'offre d'accueil en zone rurale (cf. Annexe I). En effet, une forte concentration de micro-crèches Paje apparaît en Île-de-France, autour de Marseille, Lyon, Strasbourg, Lille, Nantes et Bordeaux. **Au contraire, les crèches PSU sont réparties de façon plus homogène sur le territoire.** Leur concentration est moins forte autour des grands pôles urbains que celle des micro-crèches Paje et elles sont présentes y compris dans des zones moins urbanisées (cf. figure 5).

Annexe II

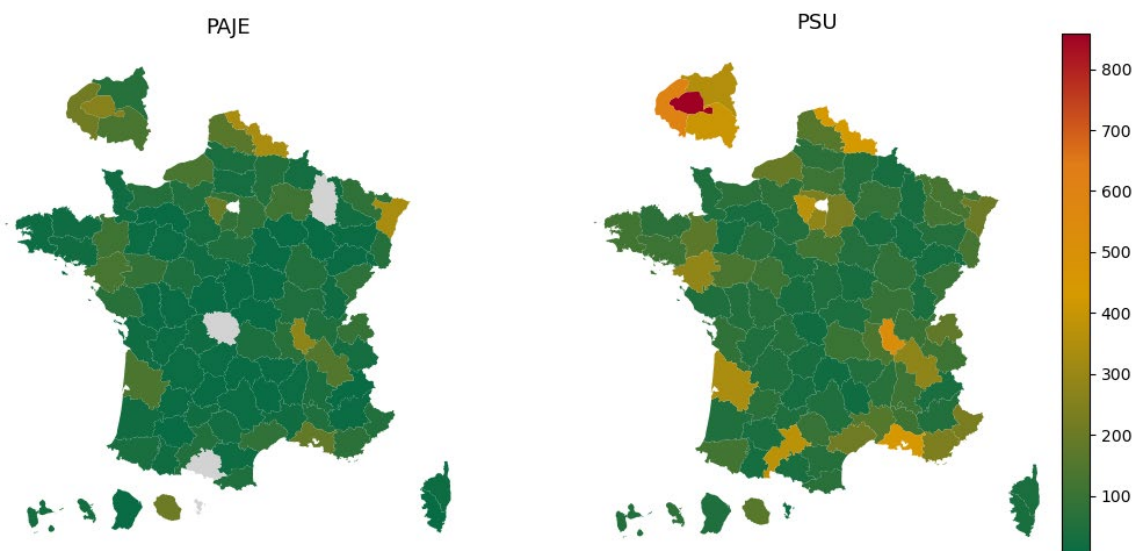
Figure 5 : Nombre de micro-crèches Paje comparé au nombre de crèches et micro-crèches PSU à l'échelle communale en 2021



Source : Données Cnaf. Calculs : IGF, pôle science des données. Note : Les communes représentées en gris n'ont pas de crèches ou de micro-crèches sur leur territoire.

Cette répartition territoriale fait ainsi apparaître de fortes inégalités de couverture en micro-crèches Paje selon les départements, contrairement aux micro-crèches PSU qui sont réparties de façon relativement homogène sur le territoire (cf. figure 6). Ainsi, les départements qui présentent le taux de couverture en micro-crèches Paje le plus important sont le Bas-Rhin, le Nord, le Rhône, Paris, le Pas-de-Calais, les Hauts-de-Seine, les Yvelines, les Bouches-du-Rhône et La Réunion (cf. encadré 7).

Figure 6 : Nombre de micro-crèches PAJE comparé au nombre de crèches et micro-crèches PSU à l'échelle départementale en 2021



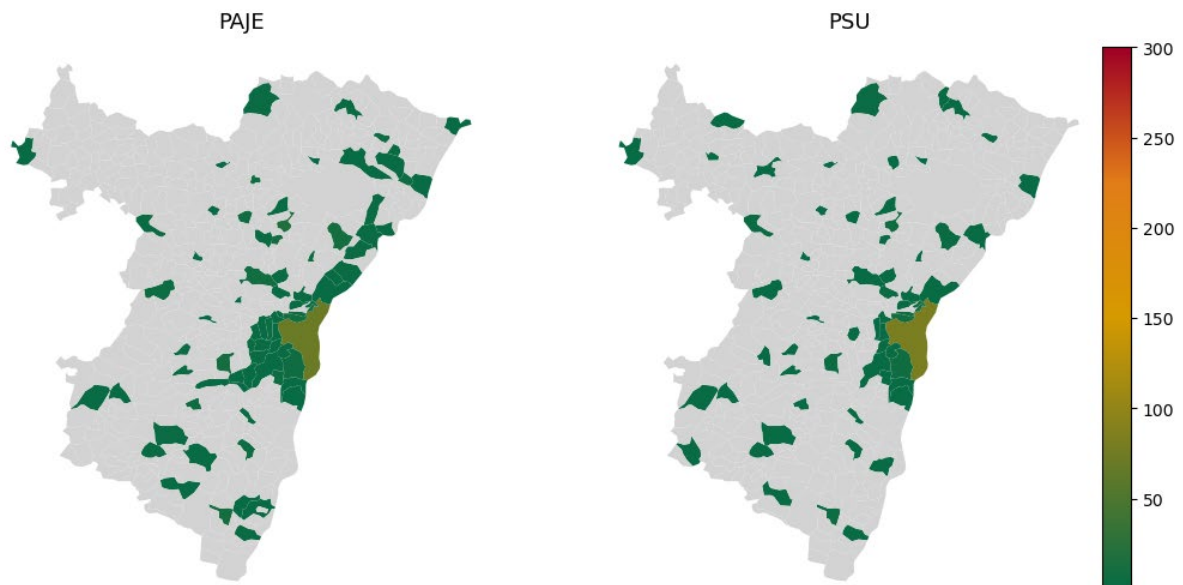
Source : Données Cnaf. Calculs : IGF, pôle science des données. Note : Les départements représentés en gris n'ont pas de crèches ou de micro-crèches sur leur territoire.

Annexe II

La mission a analysé la situation du département du Bas-Rhin, département qui présente le nombre le plus important de micro-crèches Paje (cf. figure 7). Il apparaît que les micro-crèches Paje sont présentes en majorité à Strasbourg et, plus largement, dans la métropole. Cette forte concentration autour de la métropole est également le cas pour les crèches PSU. Il semble également que les micro-crèches Paje et les crèches PSU soient réparties de façon relativement homogène sur l'ensemble du territoire du département, avec des micro-crèches Paje également présentes dans des zones plus rurales. Dans le cas du département du Bas-Rhin, la répartition des micro-crèches Paje permet de tirer deux enseignements principaux :

- ◆ elles sont globalement présentes dans des zones également couvertes en crèches PSU, avec une potentielle « concurrence » à ces établissements dans des zones où il existe un modèle économique viable pour une crèche PSU ;
- ◆ des micro-crèches Paje sont aussi implantées dans des zones plus rurales, et permettent ainsi une meilleure couverture en modes d'accueil sur ces territoires, en conformité avec l'objectif initial porté par ces structures.

Figure 7 : Nombre de micro-crèches Paje comparé au nombre de crèches et micro-crèches PSU à l'échelle communale : zoom sur le Bas-Rhin



Source : Données Cnaf. Calculs : IGF, pôle science des données. Note : Les communes représentées en gris n'ont pas de crèches ou de micro-crèches sur leur territoire.

Encadré 7 : Les micro-crèches représentent le mode d'accueil collectif le plus important à La Réunion en termes de capacité d'accueil

La Réunion se situe parmi les cinq départements où sont implantées le plus de micro-crèches, avec 250 établissements au 31 décembre 2021, dont 210 micro-crèches Paje (cf. tableau 6). En 2021, tous modes d'accueil confondus, La Réunion offrait un potentiel de 39,1 places pour 100 enfants de moins de trois ans. Contrairement à la situation en France métropolitaine où l'accueil des enfants de moins de trois ans par des assistants maternels est majoritaire, l'offre des EAJE est majoritaire à La Réunion avec 18,8 places pour 100 enfants de moins de trois ans contre 15,4 places pour les assistants maternels.

Les micro-crèches sont les plus représentées parmi les EAJE à La Réunion avec 2 500 places proposées sur un total de 7 334, dont 2 099 places pour les micro-crèches Paje. Le nombre de places offertes en micro-crèches a connu une progression très dynamique dans le département de +27 % entre 2017 et 2021, dont 19 % pour les micro-crèches Paje.

Annexe II

**Tableau 6 : Offre d'accueil par des assistants maternels et en EAJE à La Réunion
au 31 décembre 2021**

Structures d'accueil	Nombre d'établissements	Nombre de places
Assistants maternels	1 760	5 944
Crèches collectives	47	2 042
Haltes-garderies	2	34
Jardins d'enfants	14	521
Multi-accueils	50	2 191
Crèches familiales	1	46
Micro-crèches	250	2 500
<i>dont micro-crèches Paje</i>	<i>210</i>	<i>2 099</i>
Total EAJE	364	7 334

Source : Caf de La Réunion.

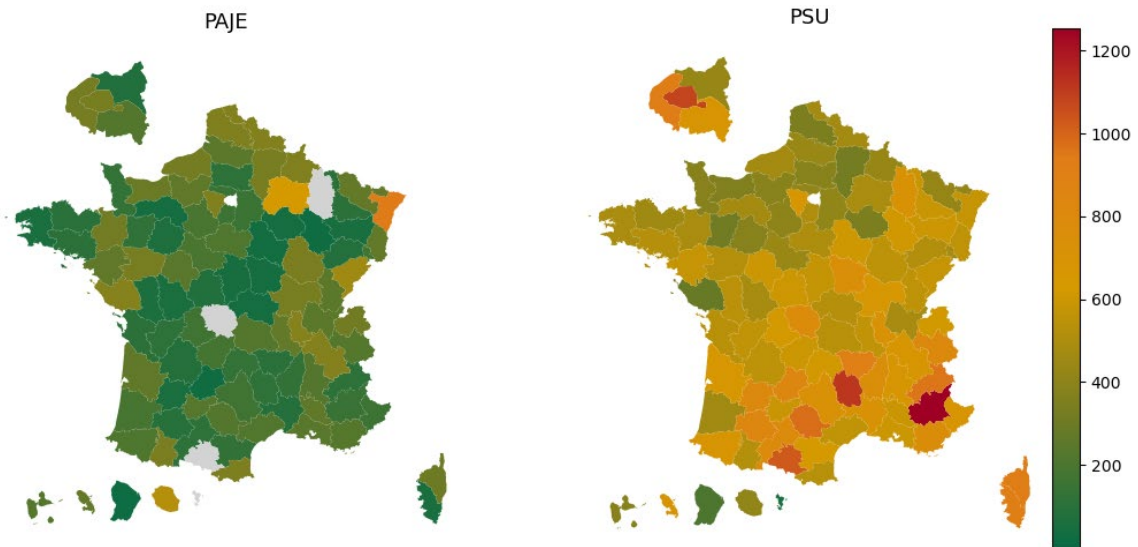
Ce succès des micro-crèches à La Réunion s'explique par deux raisons principales :

- **devant le déficit d'offre d'accueil sur l'île, la Caf a encouragé les projets de création de places**, quel que soit leur modèle. Les autorités étant peu allantes pour créer des établissements collectifs, les projets de micro-crèches Paje ont prospéré ;
- **les micro-crèches sont particulièrement adaptées au territoire de La Réunion**, notamment en dehors des grandes villes.

Rapporté au nombre d'enfants de moins de trois ans¹³, ce résultat est légèrement nuancé. **Même si les micro-crèches Paje sont fortement implantées dans des départements densément peuplés, avec a fortiori un nombre élevé d'enfants de moins de trois ans, des départements moins denses présentent également un taux de couverture en micro-crèches Paje important pour 100 000 enfants de moins de trois ans.** Ainsi, rapporté au nombre d'enfants de moins de trois ans, les départements les mieux dotés en micro-crèches Paje sont ainsi le Bas-Rhin, la Marne, la Saône-et-Loire, le Doubs et La Réunion (cf. figure 8). **Toutefois, malgré une présence de micro-crèches Paje dans certaines zones rurales moins denses, les établissements en PSU semblent mieux implantés dans ces territoires.** À titre d'exemple, on compte 52 crèches et micro-crèches PSU dans les Alpes-de-Haute-Provence, l'un des départements les moins denses de métropole, contre seulement six micro-crèches Paje, ce qui se traduit par un taux de couverture en crèches PSU relativement haut dans ce territoire, en nombre d'établissements rapporté à la population des enfants de moins de trois ans du département. La Creuse et la Lozère, également peu denses, présentent la même particularité.

¹³ Approché par la somme des naissances des trois dernières années dans le département.

Figure 8 : Nombre de micro-crèches Paje comparé au nombre de crèches et micro-crèches PSU à l'échelle départementale, pour 100 000 enfants de moins de 3 ans (3 dernières années)



Source : Données Cnaf et Insee. Calculs : IGF, pôle science des données. Note : Les départements représentés en gris n'ont pas de micro-crèche sur leur territoire. Le nombre d'enfants de moins de 3 ans est calculé comme la somme des naissances en 2019, 2020 et 2021 au niveau départemental.

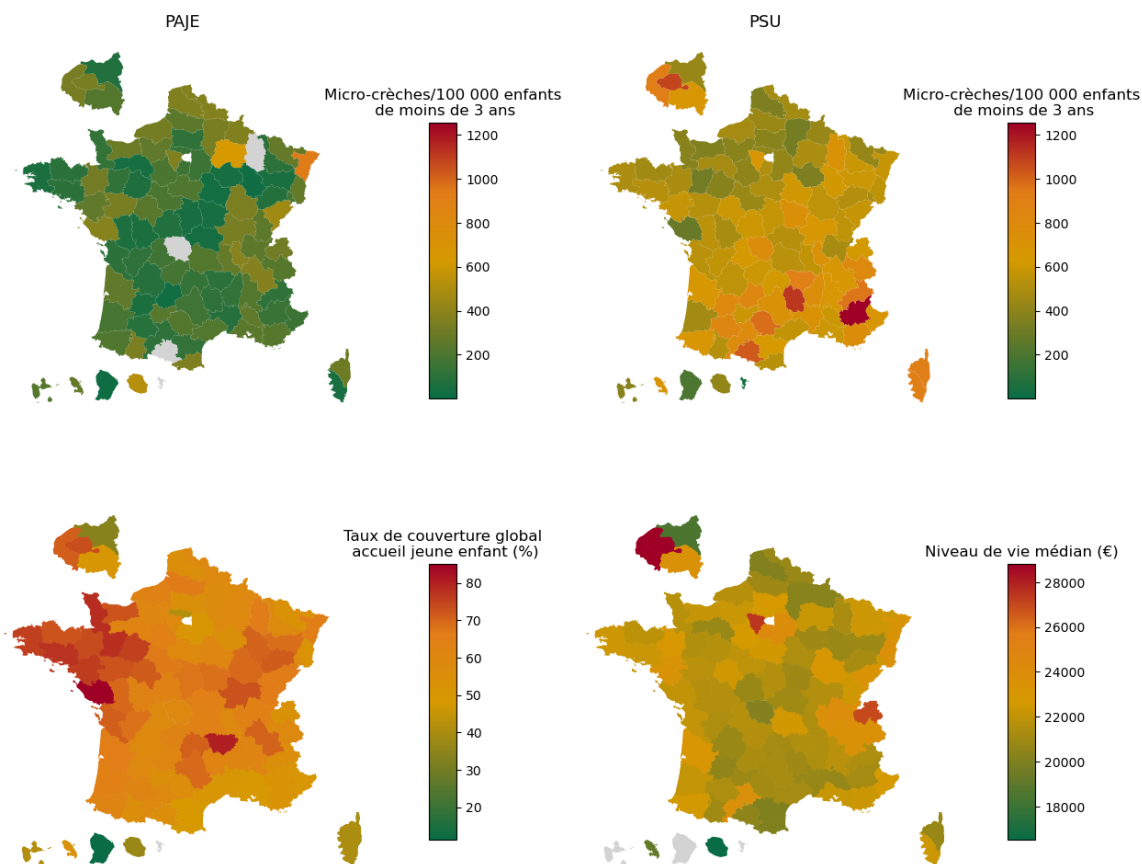
Par ailleurs, les micro-crèches Paje se situent majoritairement dans des zones où le niveau de vie est plus élevé que la moyenne nationale. L'analyse de l'implantation des micro-crèches Paje pour 100 000 enfants de moins de trois ans en fonction du niveau de vie médian de la population fait en effet apparaître une forte concentration de ces dernières dans les zones où le revenu médian est supérieur à la moyenne nationale, qui se situe à 23 160 € annuels en 2021 selon l'Insee. *A contrario*, du fait de leur répartition relativement homogène sur le territoire, les crèches PSU ne s'implantent pas prioritairement dans les zones au niveau de vie le plus élevé. Elles sont ainsi présentes aussi bien dans des départements métropolitains où le revenu médian est élevé que dans des départements où le revenu médian est parmi les plus faibles, tels que La Réunion ou la Seine-Saint-Denis (cf. figure 9).

Enfin, l'implantation des micro-crèches Paje ne semble pas être déterminée par un déficit d'offre d'accueil sur le territoire. Effectivement, les départements les mieux dotés en micro-crèches Paje ne sont pas nécessairement des départements qui présentent un taux de couverture en offre d'accueil du jeune enfant faible. Au contraire, les micro-crèches Paje sont majoritairement implantées dans des départements où le taux de couverture¹⁴ est supérieur à la moyenne nationale, qui était de 59,36 % en 2021 (cf. figure 9). À titre d'exemple, le Bas Rhin qui est le département qui dispose du nombre le plus élevé de micro-crèches Paje pour 100 000 enfants présente un taux de couverture en offre d'accueil de 66 % en 2021.

¹⁴ Le taux de couverture est calculé par la Cnaf comme étant la capacité théorique d'accueil des enfants de moins de trois ans par les modes d'accueil « formels » (assistants maternels, salariés à domicile, EAJE, écoles maternelles) pour 100 enfants de moins de trois ans.

Annexe II

Figure 9 : Nombre de micro-crèches Paje comparé au nombre de crèches et micro-crèches PSU à l'échelle départementale, pour 100 000 enfants de moins de 3 ans et taux de couverture global de l'accueil du jeune enfant



Source : Données Cnaf et Insee. Calculs : IGF, pôle science des données. Note : Le nombre d'enfants de moins de trois ans est calculé comme la somme des naissances en 2019, 2020 et 2021 au niveau départemental. Taux de couverture global : capacité théorique d'accueil des enfants de moins de trois ans par les modes d'accueil "formels" (assistant(e) maternel(le) employé(e) directement par des particuliers, salarié(e) à domicile, accueil en EAJE (collectif, familial et parental, micro-crèches) et école maternelle) pour 100 enfants de moins de trois ans.

Enfin, il apparaît que les micro-crèches Paje sont majoritairement implantées dans des territoires où elles peuvent plus facilement cibler des ménages plus aisés pour plusieurs raisons :

- ◆ du côté des familles, le reste à charge pour une micro-crèche Paje est plus élevé que pour une crèche PSU et peut être plus facilement supporté par les ménages les plus aisés (cf. Annexe III). La demande est donc plus forte dans les régions métropolitaines et autour des bassins d'emplois ;
- ◆ du côté des micro-crèches, les tarifs étant fixés librement dans la limite du plafond horaire de 10 € par heure, les revenus peuvent être plus importants qu'en PSU, notamment si les ménages qui y ont recours dépendent de la tranche 3 du CMG (cf. 3.3).

3.2. Si les micro-crèches Paje présentent des niveaux de taux de marge en ligne avec ceux des crèches PSU du secteur privé marchand, les grands groupes dégagent une rentabilité supérieure

Afin de mener une analyse de la rentabilité des micro-crèches Paje, la mission a collecté, auprès de la Cnaf, la liste des EAJE en PSU et des micro-crèches Paje pour l'année 2021, identifiés par leur numéro SIRET (cf. encadré 8). Pour examiner le différentiel de rentabilité des micro-crèches Paje par rapport aux crèches et micro-crèches PSU, la mission a analysé plusieurs indicateurs :

- ◆ l'excédent brut d'exploitation (EBE) ;
- ◆ la valeur ajoutée hors-taxe (VA) ;
- ◆ le chiffre d'affaires net total (CA) ;
- ◆ les frais de personnels (salaires et traitements) ;
- ◆ le taux de marge (défini comme l'EBE divisé par la valeur ajoutée) ;
- ◆ le résultat courant avant impôt (RCAI).

Tout d'abord, la mission a analysé ces indicateurs pour le secteur marchand, pour l'ensemble des micro-crèches Paje, comparativement aux crèches PSU et au secteur médico-social (cf. tableau 7 et tableau 8). Les unités légales des établissements appartenant à l'un des quatre principaux groupes gestionnaires (Babilou, LPCR, People & Baby et La Maison Bleue) de crèches ont également été distinguées de façon à identifier d'éventuelles stratégies propres. Il est à noter que les unités légales ainsi rattachées aux grands groupes concernent à la fois des établissements en Paje et en PSU et peuvent donc se retrouver dans les catégories afférentes.

Afin de prendre en compte la différence de taille des structures considérées, la mission a normalisé ces indicateurs – à l'exception du taux de marge et du ratio d'endettement – par le nombre de berceaux disponibles dans chaque groupe d'établissements étudié (cf. tableau 8). Il est à noter que les montants obtenus (notamment CA par berceau) sont cohérents avec les données déclaratives obtenues *via* un questionnaire *ad hoc* (cf. 3.3).

En considérant la totalité des établissements des deux catégories identifiées, il apparaît que le taux de marge des micro-crèches Paje est inférieur à celui des crèches PSU et en ligne avec celui des EAJE dans leur ensemble pour le secteur privé marchand (cf. tableau 7). En effet, le taux de marge, déterminé par le ratio entre l'EBE et la valeur ajoutée hors taxe, était nettement inférieur pour les micro-crèches Paje à celui des crèches PSU, aussi bien en 2019 à 10 % contre 17 % qu'en 2021 à 12 % contre 16 %. Par ailleurs, le taux de marge des micro-crèches Paje est proche de la moyenne du taux de marge des EAJE, à 12 % en 2019 et 2021. Toutefois, si leur taux de marge était en ligne avec celui du secteur médico-social en 2019, alors à 11 %, il a été supérieur de 4 pts en 2021, le taux de marge du secteur médico-social ayant connu une baisse notable à 8 %. **L'analyse des taux de marge ne permet donc pas de conclure qu'il existerait, au sein du secteur marchand, une surrentabilité des micro-crèches Paje par rapport aux crèches PSU ni aux autres EAJE. Toutefois, il apparaît en 2021 que les micro-crèches Paje et, de façon nettement plus significative les crèches PSU, ont affiché un niveau de rentabilité supérieur aux autres acteurs du secteur du médico-social.**

Annexe II

Tableau 7 : Indicateurs moyens des micro-crèches Paje et crèches PSU par rapport aux autres EAJE et au secteur médico-social en 2019 et 2021

Indicateur	Année	MC PAJE	Crèches PSU	Dont UL appartenant à un grand groupe	EAJE	Secteur médico-social
RCAI/CA	2019	-1 %	3 %	0 %	2 %	6 %
	2021	0 %	3 %	-1 %	1 %	6 %
Salaires et traitements /CA	2019	45 %	56 %	51 %	51 %	46 %
	2021	46 %	49 %	45 %	49 %	47 %
Taux de marge	2019	10 %	17 %	16 %	12 %	11 %
	2021	12 %	16 %	17 %	12 %	8 %

Source : FARE, Insee. Calculs : IGF, pôle science des données. Les quantités présentées sont sous forme de ratios et ne dépendent donc pas de la qualité de l'estimation du nombre de berceaux au sein de chaque établissement considéré.

Ce résultat est confirmé par l'analyse de l'EBE par berceau (cf. tableau 8). En effet, le taux de marge par berceau des crèches PSU est nettement supérieur à celui des micro-crèches Paje. Ainsi, l'EBE par berceau des crèches PSU était supérieur de 59 % en 2019 à celui des micro-crèches Paje et de 24 % en 2021. **Cela traduit une capacité plus importante pour les crèches PSU du secteur marchand à générer de la rentabilité pour l'occupation d'un berceau que pour les crèches PSU.**

Les quatre grands groupes du secteur affichent des niveaux de rentabilité en ligne avec ceux des crèches PSU mais plus élevé que la moyenne des micro-crèches Paje et que l'ensemble des EAJE du secteur marchand. En effet, les quatre grands groupes, qui détiennent aussi bien des micro-crèches Paje que des crèches PSU présentaient un taux de marge de 16 % en 2019 et 17 % en 2021. Aussi, l'EBE moyen par berceau des établissements appartenant à un grand groupe est systématiquement supérieur, aussi bien à celui des micro-crèches Paje qu'à celui des crèches PSU : en 2019, l'EBE par berceau des établissements appartenant à un grand groupe était en ligne avec celui des crèches PSU mais 1,6 fois supérieur à la moyenne des micro-crèches Paje ; en 2021, il était supérieur de 40 % à celui des micro-crèches Paje et de 13 % par rapport aux crèches PSU. **Cela traduit la capacité des grands groupes, par leur stratégie de commercialisation des berceaux, à atteindre une rentabilité plus élevée.**

Le chiffre d'affaires par berceau est supérieur de 12 % pour les crèches PSU par rapport aux micro-crèches Paje du secteur marchand, aussi bien en 2019 qu'en 2021. Cela traduit le fait que, au niveau agrégé, la réservation de berceaux, mobilisée en plus des contributions cumulées de la Caf et des familles dans le modèle de la PSU, permet d'atteindre un revenu plus élevé que la somme des contributions des familles et des réservations de berceaux dans le modèle de la Paje.

Par ailleurs, il apparaît que les salaires et traitements par berceau sont inférieurs pour les micro-crèches Paje par rapport aux crèches PSU du secteur marchand. En effet, les crèches PSU présentaient des salaires et traitements par berceau supérieurs de 38 % à ceux des micro-crèches Paje en 2019 et de 19 % en 2021. Les salaires et traitements des micro-crèches Paje représentent ainsi une part moindre du chiffre d'affaires par rapport aux crèches PSU et aux EAJE dans leur ensemble, bien qu'en ligne avec l'ensemble du secteur médico-social (cf. tableau 7). **Ce résultat suggère que les dérogations autorisées aux micro-crèches Paje en termes de qualifications du personnel et d'encadrement se traduisent par une compression de la masse salariale dans ces établissements.** Toutefois, les salaires et traitements par berceau des établissements appartenant à un grand groupe sont supérieurs aussi bien à ceux des micro-crèches Paje qu'à ceux des crèches PSU, ce qui s'explique par le fait qu'ils intègrent également les charges de personnel des fonctions support.

Annexe II

Tableau 8 : Moyennes de quelques indicateurs économiques pour chaque type de crèches et en fonction de l'appartenance à un groupe en 2019 et 2021

Indicateur	Année	MC PAJE (en €)	Crèches et MC PSU (en €)	Dont UL appartenant à un grand groupe (en €)
VA hors-taxe/berceau	2019	10 432	10 201	10 790
	2021	11 912	11 137	12 131
EBE/berceau	2019	1 090	1 731	1 773
	2021	1 473	1 828	2 058
RCAI/berceau	2019	-224	556	-100
	2021	-56	569	-135
Salaires et traitements/berceau	2019	7 461	10 302	10 566
	2021	8 671	10 320	10 749
CA net total/berceau	2019	16 503	18 532	20 721
	2021	18 873	21 138	24 154

Source : FARE, Insee. Calculs : IGF, pôle science des données. Note de lecture : L'EBE par berceau des micro-crèches Paje est en moyenne de 1 473 € en 2021.

Au-delà des quatre principaux groupes, pour identifier d'éventuelles logiques économiques propres à l'appartenance des structures à un groupe, la mission a comparé les indicateurs listés précédemment en comparant les micro-crèches Paje et les crèches PSU du secteur marchand appartenant à un groupe et les indépendants (cf. tableau 10). Les effectifs de chaque catégorie sont indiqués ci-dessous (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Effectifs identifiés dans les millésimes 2019 et 2021 de FARE par type de crèche et par appartenance à un groupe

Année	Micro-crèches PAJE		Crèches PSU	
	Groupe	Indépendant	Groupe	Indépendant
2019	240	1 299	230	63
2021	356	1 759	277	76

Source : FARE, Insee ; calculs du pôle sciences de données de l'IGF.

Il ressort tout d'abord de cette analyse que le chiffre d'affaires par berceau des micro-crèches Paje appartenant à un groupe est nettement supérieur à celui des micro-crèches Paje indépendantes, mais également à celui des crèches PSU appartenant à un groupe. En effet, le CA par berceau des micro-crèches Paje appartenant à un groupe était 1,5 fois supérieur à celui des micro-crèches Paje indépendantes en 2021, 1,2 fois supérieur à celui des crèches PSU appartenant à un groupe et 2,2 fois supérieur à celui des crèches PSU indépendantes.

Les micro-crèches Paje appartenant à un groupe dégagent une rentabilité par berceau légèrement supérieure aux micro-crèches Paje indépendantes mais inférieure à celle des crèches PSU appartenant à un groupe.

Il apparaît en creux que les groupes ont la capacité de générer un effet volume sur la réservation de berceaux, d'autant plus important sur les crèches en PSU que le nombre de berceaux est plus élevé que dans les micro-crèches. En effet, même si l'analyse ne porte que sur une fraction des crèches en PSU (cf. encadré 8), celles qui appartiennent à un groupe ont un EBE par berceau 3,6 fois plus élevé que celui des crèches PSU indépendantes en 2021. Ceci est confirmé par l'examen du chiffre d'affaires par berceau qui est supérieur de 55 % pour les micro-crèches Paje appartenant à un groupe par rapport aux micro-crèches indépendantes en 2021 et supérieur de 88 % pour les crèches PSU appartenant à un groupe par rapport aux crèches PSU indépendantes, ce qui montre la capacité des grands groupes à générer davantage de revenus avec la réservation de berceaux.

Annexe II

Toutefois, les micro-crèches Paje et crèches PSU appartenant à un groupe affichent des charges plus importantes, notamment concernant les salaires et traitements bruts par berceau. En 2021, ils étaient supérieurs de 14 % pour les micro-crèches Paje appartenant à un groupe par rapport aux micro-crèches Paje indépendantes et de 22 % pour les crèches en PSU appartenant à un groupe par rapport aux crèches PSU indépendantes. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que ces chiffres intègrent les salaires et traitements des fonctions support des groupes qui génèrent des surcoûts par rapport aux indépendants. Toutefois, rapportés au chiffre d'affaires, les salaires et traitements des micro-crèches Paje et crèches PSU appartenant à un groupe présentent un niveau plus faible à ceux des indépendants du fait d'un chiffre d'affaires nettement supérieur (cf. tableau 11). En outre, l'analyse du questionnaire adressé aux micro-crèches montre que les « autres charges » des entreprises constituant les plus grands groupes sont plus élevées que pour les autres gestionnaires (cf. 3.3). La mission n'a pas pu expertiser la nature de ces charges, qui peuvent également constituer des flux internes auxdits groupes.

Tableau 10 : Moyennes de quelques indicateurs économiques pour chaque type de crèches en fonction de l'appartenance à un groupe en 2019 et 2021

Indicateur	Année	MC PAJE		Crèches et MC PSU	
		Groupe	Indépendant	Groupe	Indépendant
VA hors-taxe/berceau	2019	11 195	10 160	10 436	7 635
	2021	13 355	11 367	11 429	7 814
EBE/berceau	2019	645	1 248	1 806	913
	2021	1 533	1 450	1 940	538
RCAI/berceau	2019	-2 261	502	559	522
	2021	-1 985	672	611	85
Salaires et traitements/berceau	2019	8 228	7 188	10 487	8 273
	2021	9 530	8 347	10 471	8 596
CA net total/berceau	2019	22 250	14 454	19 212	11 104
	2021	25 404	16 406	21 966	11 693

Source : FARE, Insee ; calculs du pôle sciences de données de l'IGF. Note de lecture : L'EBE par berceau des micro-crèches PAJE qui dépendent d'un groupe est en moyenne de 3 576 € en 2021.

Ainsi, il apparaît dans le secteur marchand que, si le taux de marge reste proche pour les micro-crèches Paje, qu'elles appartiennent à un groupe ou qu'elles soient indépendantes, le taux de marge des crèches PSU appartenant à un groupe est nettement supérieur à celui des crèches PSU indépendantes (cf. tableau 11). Les structures indépendantes, qui appliquent le tarif PSU et ne disposent pas du même réseau que les groupes pour maximiser la réservation de berceaux, présentent ainsi des modèles économiques moins rentables. Aussi, les crèches PSU appartenant à un groupe présentent un taux de marge nettement supérieur à celui des autres EAJE et des établissements du secteur médico-social, y compris ceux appartenant à un groupe. **Les crèches PSU semblent donc être particulièrement rentables, y compris en comparaison aux autres établissements du secteur médico-social, lorsqu'elles appartiennent à un groupe capable d'optimiser sa gestion de la réservation de berceaux.**

Annexe II

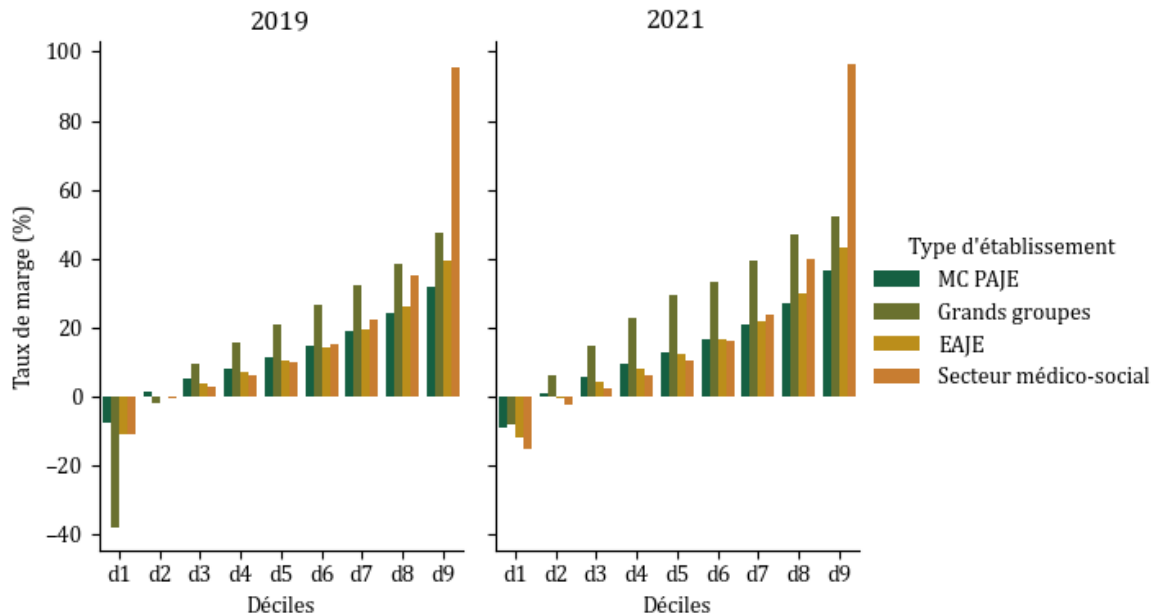
Tableau 11 : Moyennes de quelques indicateurs ne dépendant pas du nombre de berceaux au sein de chaque type d'UL considéré, en fonction de l'appartenance à un groupe en 2019 et 2021

Indicateur	Année	MC PAJE		Crèches et MC PSU		EAJE		Secteur médico-social	
		Groupe	Ind.	Groupe	Ind.	Groupe	Ind.	Groupe	Ind.
RCAI/CA	2019	-10 %	3 %	3 %	5 %	1 %	3 %	7 %	3 %
	2021	-8 %	4 %	3 %	1 %	1 %	2 %	6 %	3 %
Salaires et traitements /CA	2019	37 %	50 %	55 %	75 %	49 %	54 %	43 %	55 %
	2021	38 %	51 %	48 %	74 %	45 %	57 %	44 %	58 %
Taux de marge	2019	6 %	12 %	17 %	12 %	13 %	10 %	12 %	7 %
	2021	11 %	13 %	17 %	7 %	14 %	8 %	9 %	6 %

Source : FARE, Insee. Calculs : IGF, pôle science des données.

L'examen de la dispersion du taux de marge des établissements (cf. graphique 3) du secteur médico-social fait apparaître des taux de marge des micro-crèches Paje globalement en ligne avec ceux des autres EAJE sur toute la distribution, malgré un taux de marge légèrement supérieur pour les cinq premiers déciles. Le taux de marge des micro-crèches Paje est également en ligne avec celui du secteur médico-social dans son ensemble, hormis pour les deux derniers déciles pour lequel le taux de marge du secteur médico-social est significativement supérieur. Il apparaît également que les unités légales appartenant à un grand groupe présentent une sur-profitabilité par rapport aux autres EAJE et au secteur médico-social sur toute la distribution, mais qui reste très en-deçà du secteur médico-social sur le dernier décile.

Graphique 3 : Déciles de taux de marge des différents types d'établissements considérés



Source : FARE, Insee ; calculs du pôle sciences de données de l'IGF.

Annexe II

Encadré 8 : Méthodologie de l'analyse de la rentabilité des micro-crèches Paje comparée à celle des crèches PSU

La mission a évalué la santé économique des micro-crèches Paje, en comparaison des crèches PSU, à travers plusieurs indicateurs : **leur taux de marge, le ratio de leurs dettes par rapport à leurs fonds propres, leur excédent brut d'exploitation (EBE), leur chiffre d'affaires (CA), leur résultat courant avant impôts (RCAI), leurs frais de personnel, ainsi que leurs charges locatives et immobilisations corporelles.**

Pour effectuer ces analyses, **la mission a recueilli, auprès de la Cnaf, des fichiers recensant les numéros SIRET des micro-crèches Paje et des crèches PSU (y compris les micro-crèches) pour l'année 2021 de façon à avoir une vision exhaustive de tous les EAJE.**

Pour calculer les indicateurs listés ci-dessus, les données utilisées sont celles de la base FARE (fichier approché des résultats d'ESANE), qui contient les principales données comptables et financières des unités légales et entreprises issues des liasses fiscales, mises en cohérence avec les informations provenant de l'enquête ESA (enquête sectorielle annuelle) de l'Insee. **Cette base couvre les entreprises marchandes participant au système productif (y compris les microentreprises et les auto-entrepreneurs), à l'exception des entreprises du secteur financier et des exploitations agricoles. Ainsi, sont également exclues du périmètre de la base FARE les administrations publiques.** En outre, sont aussi exclues de l'analyse de la mission les entreprises dont les liasses ont été imputées et ne sont donc pas fiables, ce qui concerne majoritairement des micro-entreprises au sens fiscal.

Toutefois, la base FARE ne permettant pas de travailler au niveau des établissements, les numéros SIREN correspondant aux unités légales dont dépendent les crèches et micro-crèches listées dans les données fournies par la Cnaf ont été reconstitués.

Ainsi à partir des **16 444 établissements** dont le numéro SIRET est recensé (5 463 micro-crèches Paje, 851 micro-crèches PSU et 10 130 crèches PSU), **8 194 unités légales** sous-jacentes ont été reconstituées (3 273 micro-crèches Paje, 471 micro-crèches PSU et 4 450 crèches PSU). Il convient de noter que 5,2 % des unités légales possèdent des crèches de types différents. Leur classification s'est faite en choisissant le type de crèche/micro-crèche dont le nombre de places est majoritaire au sein de leurs établissements.

Parmi ces 8 194 unités légales reconstituées, seules 1 900 ont pu être identifiées dans la base FARE 2019 et 2 534 dans FARE 2021. Cette perte est majoritairement due à deux phénomènes distincts. D'une part, parmi les unités légales non retrouvées dans FARE 2019, plus de la moitié (4 799) ont une catégorie juridique correspondant à une association déclarée ou bien à une commune ou une communauté de commune, qui ne font pas partie du champ couvert par la base FARE. D'autre part, une partie des unités légales étudiées (1 209) ont une date de création postérieure à 2019 et ne font donc pas partie de la base FARE 2019. Une large partie de ces dernières sont par ailleurs identifiées dans FARE 2021.

En outre, certaines de ces unités légales reconstituées ont une activité principale déclarée qui n'est pas l'accueil de jeunes enfants (« 88.91A » dans la nomenclature d'activité française). Dans la suite de ce travail, nous excluons ces unités légales des champs « crèches PSU », « micro-crèches PAJE » et « micro-crèches PSU » tels que reconstitués à partir des données fournies par la Cnaf.

Finalement, les unités légales dont les liasses sont imputées ont été retirées du champ, soit environ 6 % des crèches et micro-crèches identifiées dans FARE.

Tableau 12 : Les différentes causes d'appariements manqués dans FARE pour les années 2019 et 2021

Unités légales	2019	2021
Nombre d'unités légales reconstituées dans les données CNAF	8 194	8 194
Nombre d'unités légales non retrouvées dans FARE	6 294	5 660
<i>Dont associations</i>	<i>2 442</i>	<i>2 440</i>
<i>Dont communes, communautés de communes, communautés d'agglomérations, EPCI</i>	<i>2 357</i>	<i>2 357</i>

Annexe II

<i>Dont date de création ultérieure à l'année considérée</i>	1 209	470
<i>Dont liasses imputées</i>	121	151
<i>Autre</i>	165	242
Nombre d'unités légales retrouvées dans Fare hors 88.91A	74	72

Source : Pôle sciences de données de l'IGF.

Finalement, les données sur lesquelles la mission s'est appuyée pour ses analyses correspondent donc aux établissements du secteur privé lucratif. Le champ retenu pour l'étude est donc le suivant (cf. tableau 13 et tableau 14) :

- **le secteur « médico-social »**, qui rassemble les établissements présents dans FARE et dont l'activité principale est incluse dans l'une des deux divisions 87 et 88 de la NAF (nomenclature d'activités française) correspondant respectivement aux activités d'« hébergement médico-social et social » et d'« action sociale sans hébergement ». Plusieurs sous-champs sont considérés dans ce secteur :
 - **le sous-champ « EAJE »** correspondant aux établissements d'accueil du jeune enfant présents dans FARE et identifiés par la sous-classe 88.91A de la NAF ;
 - **les crèches** (incluant les crèches PSU et les micro-crèches) ;
 - **les micro-crèches PAJE et PSU.**
- **le champ « hors secteur médico-social »** représentant le reste des entreprises présentes dans FARE (hormis celles dont les liasses sont imputées) est également inclus pour comparaison.

Tableau 13 : Effectifs retenus dans FARE 2019 pour chaque catégorie d'unité légale

Secteur				Effectifs	
Secteur médico-social	EAJE	Hors crèches		808	
		Crèches	Hors micro-crèches		287
			Micro-crèches	Micro-crèches PSU	6
				Micro-crèches PAJE	1 539
	Hors EAJE			6 007	
Hors secteur médico-social				2 779 640	

Source : FARE, Insee ; calculs du pôle sciences de données de l'IGF. Note de lecture : « Parmi les EAJE identifiés dans FARE 2019, 808 ne sont pas des crèches (et par suite ne sont pas des micro-crèches) ».

Tableau 14 : Effectifs retenus dans FARE 2021 pour chaque catégorie d'unité légale

Secteur				Effectifs	
Secteur médico-social	EAJE	Hors crèches		759	
		Crèches	Hors micro-crèches		346
			Micro-crèches	Micro-crèches PSU	7
				Micro-crèches PAJE	2 115
	Hors EAJE			6 540	
Hors secteur médico-social				2 971 583	

Source : FARE, Insee ; calculs du pôle sciences de données de l'IGF. Note de lecture : « Parmi les EAJE identifiés dans FARE 2021, 2 115 sont des micro-crèches PAJE ».

Le nombre d'établissements identifiés en micro-crèches PSU étant relativement faible (six en 2019 et sept en 2021), la mission a choisi de comparer les indicateurs des micro-crèches Paje à la population entière des crèches en PSU, incluant les micro-crèches PSU.

Annexe II

Pour prendre en compte la taille des structures considérées dans l'analyse des indicateurs retenus, la mission les a normalisés par le nombre de berceaux disponibles dans chaque groupe d'établissements étudié. Cette dernière information n'étant pas disponible pour les micro-crèches Paje, **la mission a supposé que le nombre de berceaux dans ces structures était toujours égal à dix berceaux**, les données datant d'une période antérieure à la réforme permettant d'augmenter la capacité à douze berceaux. Les chiffres ainsi obtenus sont donc des minorants des quantités étudiées dans le cas où des micro-crèches auraient un nombre de berceaux inférieur à dix. Les indicateurs par berceau ont été déterminés en considérant le rapport entre la somme de la grandeur étudiée sur la population de crèches considérée et la somme des berceaux de cette même population. Ainsi, la validité de cette approche dépend de l'exhaustivité des listes de crèches et micro-crèches fournies par la Cnaf. En effet, si le fichier utilisé ne contenait pas toutes les crèches et micro-crèches existantes, alors le nombre de berceaux serait sous-estimé, ce qui conduirait à surestimer les quantités présentées dans le tableau 8.

Une catégorie regroupant les unités légales appartenant aux quatre plus grands groupes du secteur, à savoir les groupes LPCR, People & Baby, Babilou et la Maison bleue, est également créée pour comparaison. Il est à noter que ce regroupement n'est pas complémentaire à la séparation réalisée entre Paje et PSU : les unités légales identifiées comme appartenant à un grand groupe peuvent figurer également soit dans la catégorie « Paje », soit dans celle des crèches « PSU ». Cette reconstitution est possible grâce à la base de données LiFi (Liaisons Financières) produite par l'Insee qui permet d'identifier et de caractériser les groupes de sociétés opérant en France et de déterminer leur contour sur le territoire national. La mission s'intéresse ici au contour dit « noyau dur », c'est-à-dire aux filiales détenues ou contrôlées majoritairement, directement ou indirectement, à plus de 50 % par une tête de groupe. Un contrôle a posteriori a été mené afin d'identifier les unités légales (UL) franchisées et/ou détenues à moins de 50 % par ces quatre grands groupes. Les effectifs retenus pour chaque catégorie sont indiqués ci-dessous (cf. tableau 15).

Tableau 15 : Effectifs identifiés dans les millésimes 2019 et 2021 de FARE pour chaque type de crèche

Type d'établissement	Micro-crèches Paje	Crèches PSU	Unités légales appartenant à un grand groupe	Total
2019	1 539	293	250	2 082
2021	2 115	353	285	2 753

Source : FARE, Insee ; calculs du pôle sciences de données de l'IGF. Note de lecture : les unités légales appartenant à un grand groupe sont également recensées dans les catégories « micro-crèches Paje » et « crèches PSU ».

Finalement, une dernière catégorie distinguant tous les établissements appartenant à un groupe (tous groupes confondus, pas uniquement les quatre grands groupes cités précédemment. Les effectifs ainsi identifiés, ceux appartenant à un groupe et les indépendants, sont indiqués ci-dessous (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Effectifs identifiés dans les millésimes 2019 et 2021 de FARE par type de crèche et par appartenance à un groupe

Type d'établissement	Micro-crèches Paje		Crèches PSU	
	Groupes	Indépendants	Groupes	Indépendants
2019	240	1 299	230	63
2021	356	1 759	277	76

Source : FARE, Insee ; calculs du pôle sciences de données de l'IGF.

Source : Mission.

3.3. Le modèle économique des micro-crèches repose sur une tarification horaire élevée et l'utilisation de la réservation de berceaux

La mission a collecté, auprès des gestionnaires de crèches, des données relatives au modèle économique de leurs micro-crèches par l'intermédiaire d'un questionnaire relayé par les fédérations ainsi que les services départementaux de protection maternelle et infantile (cf. encadré 9). **Il est à noter que ces informations sont déclaratives et n'ont pas pu être vérifiées par ailleurs par d'autres données administratives.** Ont notamment répondu au questionnaire les quatre principaux gestionnaires de crèches et micro-crèches (Evancia-Babilou, Grandir-LPCR, People & Baby, La Maison Bleue), définis par la suite comme « grands groupes ».

Les structures analysées disposent en moyenne de 10,7 places avec un taux d'occupation moyen de 78 % en 2022 (cf. tableau 17). Les micro-crèches gérées par des indépendants présentent des taux d'occupation relativement faibles, de 72 % pour les micro-crèches Paje et 73 % pour les micro-crèches PSU. Au contraire, **les grands groupes atteignent un taux d'occupation plus élevé que la moyenne, en particulier pour les micro-crèches Paje avec un taux d'occupation moyen de 93 %, qui témoigne de leur capacité à optimiser le remplissage des berceaux par leur action commerciale et la gestion de leur réseau.**

Tableau 17 : Informations générales sur les places des micro-crèches des répondants pour l'année 2022

Nombre de berceaux	Grands groupes		Autres micro-crèches		Total
	Paje	PSU	Paje	PSU	
Nombre d'établissements	683	52	479	53	1 267
Places	7 093	543	5 556	580	13 784
Moyenne	10,4	10,4	11,2	10,7	10,7
Taux d'occupation moyen	93 %	79 %	72 %	73 %	78 %

Source : Mission.

Note : Les nombre de places et le taux d'occupation moyens ont été calculés sur 678 réponses pour les micro-crèches Paje appartenant à un grand groupe, 52 réponses pour les micro-crèches PSU appartenant à un grand groupe, 363 réponses pour les autres micro-crèches Paje et 43 réponses pour les autres micro-crèches PSU.

Sur la tarification des micro-crèches Paje, il ressort de cette analyse que le plafond des 10 € par heure est atteint pour au moins 45 %¹⁵ des répondants et que le tarif horaire moyen se situe à 7,4 € en 2022, avec un tarif horaire moyen de 7,3 € pour les grands groupes et de 7,5 € pour les indépendants. Le tarif minimum moyen des micro-crèches Paje est de 5,4 €, et sensiblement plus faible pour les grands groupes à 4,7 €, et le tarif maximum moyen est de 9,1 €, légèrement plus faible pour les grands groupes à 9,0 €.

Tableau 18 : Tarifs horaires appliqués par les micro-crèches Paje pour l'année 2022

Tarif par heure	Grands groupes	Autres micro-crèches	Total
Tarif minimum moyen	4,7 €	6,4 €	5,4 €
Tarif moyen	7,3 €	7,5 €	7,4 €
Tarif maximum moyen	9,0 €	9,2 €	9,1 €

Source : Mission.

Note : Les calculs ont été réalisés pour 683 réponses de micro-crèches appartenant à un grand groupe et 381 réponses d'autres micro-crèches Paje.

¹⁵ Certains répondants ayant mis la moyenne des établissements par numéro de SIREN, il est difficile d'évaluer le nombre d'établissements atteignant les 10 € de l'heure.

Annexe II

Les revenus des micro-crèches Paje sont majoritairement composés des contributions des familles, qui se situent autour de 155 k€ par an en moyenne, que ce soit pour les grands groupes et les indépendants (cf. tableau 19). **Le chiffre d'affaires apparaît significativement plus élevé pour les micro-crèches Paje appartenant à un grand groupe que pour les autres micro-crèches Paje**, avec un chiffre d'affaires par berceau qui se situe autour de 23 k€ en moyenne pour les micro-crèches appartenant à un grand groupe contre 17 k€ en moyenne pour les autres micro-crèches, en partie lié à la mobilisation de la réservation de berceaux par les grands groupes.

Tableau 19 : Chiffre d'affaires des micro-crèches Paje en 2022

Indicateur	Grands groupes	Autres micro-crèches	Total
CA total	235 479 €	193 229 €	222 377 €
dont contributions des employeurs privés	61 947 €	30 427 €	51 095 €
dont contribution des familles	148 378 €	156 598 €	151 222 €
CA par berceau	22 642 €	17 253 €	20 783 €

Source : Mission.

Note : Les calculs ont été réalisés pour 381 réponses de micro-crèches appartenant à un grand groupe et 247 réponses d'autres micro-crèches Paje.

Sur les revenus des micro-crèches, il apparaît que la réservation de berceaux est mobilisée de façon différente par les acteurs (cf. tableau 20). En moyenne, 4,7 berceaux sont réservés au total dans les micro-crèches. Les principaux réservataires sont, dans les micro-crèches Paje, les entreprises privées, tandis qu'il s'agit des collectivités territoriales dans les micro-crèches PSU avec une moyenne de 4,3 berceaux réservés par une collectivité dans chaque micro-crèche. Si, en moyenne, 4,3 berceaux sont réservés dans les micro-crèches Paje par des entreprises privées, ce résultat est particulièrement tiré à la hausse par les grands groupes pour lesquels les établissements présentent une réservation moyenne de 5,3 berceaux par micro-crèche. **Globalement, les indépendants mobilisent moins la réservation de berceaux que les grands groupes, que ce soit dans les micro-crèches Paje comme dans les micro-crèches PSU.** Ce résultat témoigne de stratégies différentes, exposées à la mission lors de ses entretiens avec différents acteurs du secteur, et notamment d'une recherche plus forte de rentabilité à travers la réservation de berceaux par les grands groupes tandis que cette dernière constitue davantage une variable d'ajustement pour les autres acteurs, de façon à atteindre le seuil de rentabilité.

Tableau 20 : Réservation de berceaux dans les micro-crèches en 2022

Réservations	Grands groupes		Autres micro-crèches		Total		
	Paje	PSU	Paje	PSU	Paje	PSU	Total
Entreprises privées	5,3*	2,0*	2,3	0,6	4,3*	1,5*	4,0*
Entité publique	0,5*	1,5*	0,1	0,3	0,3*	1,1*	0,4*
Collectivité territoriale	0,0*	6,3*	0,1	1,0	0,0*	4,3*	0,3*
Total	5,8	9,8	2,5	1,9	4,7	6,8	4,7

Source : Mission.

Note : Les calculs ont été réalisés sur 683 réponses pour les micro-crèches Paje appartenant à un grand groupe, 52 réponses pour les micro-crèches PSU appartenant à un grand groupe, 361 réponses pour les autres micro-crèches Paje et 32 réponses pour les autres micro-crèches PSU. La répartition par type de réservataire a été reconstituée par la mission. En effet, cette répartition n'a pas été communiquée par l'un des grands groupes et partiellement communiquée par un autre ; il a donc été fait l'hypothèse que la répartition par réservataire est la même que pour les autres établissements faisant partie d'un grand groupe. Un astérisque signale les données affectées par cette reconstitution.

Annexe II

Concernant la structure de coûts des micro-crèches, les principaux postes de charges sont les charges de personnel, les frais immobiliers (loyers et emprunts) et les achats (cf. tableau 21). Les charges de personnel totales apparaissent plus élevées pour les micro-crèches PSU et significativement plus élevées pour les grands groupes, aussi bien pour les micro-crèches PSU que pour les micro-crèches Paje. **Toutefois, les charges de personnel au contact des enfants sont moindres pour les grands groupes, que ce soit pour les micro-crèches Paje comme pour les micro-crèches PSU, ce qui suggère qu'ils se saisissent davantage que les autres acteurs des dérogations applicables aux micro-crèches en termes de qualification du personnel et d'encadrement.** Ceci est confirmé par l'examen à la fois du nombre de personnel au contact des enfants employé en moyenne chaque année et des catégories de professionnel au contact des enfants. Ainsi, les grands groupes emploient, en moyenne, moins de personnel au contact des enfants que les autres acteurs, et en particulier moins de personnel de catégorie 1 (cf. tableau 22).

Les gestionnaires de micro-crèches sont majoritairement locataires des locaux. Les frais immobiliers sont globalement en ligne pour les micro-crèches Paje, pour les grands groupes et les autres acteurs. Toutefois, ces derniers sont bien inférieurs pour les micro-crèches PSU, que ce soit pour les indépendants et pour les grands groupes. Ce résultat corrobore le fait que les collectivités mettent à disposition des locaux pour les micro-crèches PSU dans certains cas.

Concernant les achats, troisième poste de dépenses des micro-crèches, il apparaît que les achats de fournitures liées aux enfants constituent entre 40 % et 70 % des achats totaux des micro-crèches. Que ce soit pour les grands groupes comme pour les autres micro-crèches, les achats de fournitures liées aux enfants constituent une part plus importante en micro-crèches PSU qu'en micro-crèches Paje, à 66 % du total des achats pour les grands groupes et 48 % pour les autres micro-crèches PSU, contre 59 % pour les micro-crèches Paje gérées par des grands groupes et 37 % pour les autres micro-crèches Paje. **Il semble ainsi que les micro-crèches PSU consacrent un budget plus important aux achats directement destinés aux enfants (nourriture, hygiène, hors matériel pédagogique) que les micro-crèches Paje.**

Il est également à noter que les grands groupes présentent un poste « autres charges » significativement plus élevé que celui des autres micro-crèches, que ce soit pour les établissements en Paje ou en PSU. La mission ne dispose pas d'éléments complémentaires pour préciser l'analyse de ces charges mais ces dernières peuvent notamment recouvrir d'autres frais de structure des grands groupes, qui n'apparaissent pas dans les charges de personnel. Ce poste de charges pèse notamment sur le résultat des micro-crèches Paje des grands groupes lesquelles présentent un RCAI par berceau négatif malgré un chiffre d'affaires supérieur à celui des autres micro-crèches Paje (cf. 3.2).

Au total, le coût de revient d'une place en crèche par berceau apparaît plus élevé pour les grands groupes, que ce soit en Paje comme en PSU. Ainsi, pour les micro-crèches Paje, les charges totales par berceau s'élèvent à 22 440 € pour les grands groupes, contre 16 106 € pour les autres micro-crèches.

Annexe II

Les dépenses d'investissement sont en moyenne moins élevées pour les micro-crèches Paje appartenant à un grand groupe que pour les autres micro-crèches Paje. En effet, sur l'année 2022, les micro-crèches Paje appartenant à un grand groupe ont dépensé en moyenne 1,8 fois plus que les autres micro-crèches Paje (cf. tableau 23).

Tableau 23 : Dépenses d'investissement des micro-crèches Paje en 2022

Indicateur	Grands groupes	Autres micro-crèches Paje	Total
Dépenses d'investissement	40 757 €	72 822 €	54 446 €

Source : Mission.

Note : Les calculs ont été réalisés pour 151 réponses de micro-crèches appartenant à un grand groupe et 200 réponses pour les autres micro-crèches Paje . Il est à noter que les réponses de l'un des grands groupes n'ont pas été prises en compte, étant incomplètes sur ce sujet

Encadré 9 : Méthodologie d'analyse des modèles économiques des micro-crèches Paje au niveau de l'établissement

Pour analyser les modèles économiques des micro-crèches Paje, la mission a diffusé, par l'intermédiaire des principales fédérations de crèches ainsi que les services départementaux de protection maternelle et infantile, **un questionnaire à destination des gestionnaires de micro-crèches**. Les réponses au questionnaire étaient demandées au niveau de chaque établissement de façon à pouvoir analyser précisément les leviers économiques utilisés par chaque micro-crèche. Ce dernier a été construit de façon à pouvoir recueillir des informations relatives à cinq volets :

- **des informations générales sur la structure** : la raison sociale, le numéro de SIRET (ou de SIREN avec le nombre d'établissements associés pour les groupes), le code NAF, la forme sociale, le gestionnaire, l'adresse, le type de financement (PSU ou Paje), la surface intérieure destinée à l'accueil des enfants et la présence éventuelle d'espaces extérieurs ;
- **les berceaux** : le nombre de berceaux de l'établissement, le taux d'occupation, le nombre de places réservées (par des employeurs privés, publics ou des collectivités territoriales), le nombre d'heures facturées et réalisées ainsi que la durée hebdomadaire moyenne des contrats en heures ;
- **les effectifs de la structure** : le nombre d'ETP par catégorie (personnel de catégorie 1, de catégorie 2, personnel technique, autre personnel, gestionnaire), le diplôme du directeur ou référent ainsi que le nombre de jours d'arrêt maladie sur l'année ;
- **les tarifs appliqués** : le tarif horaire minimum, maximum et moyen prenant en compte ou excluant les repas et les changes ;
- **les recettes de fonctionnement** : le montant de la PSU et des bonus associés (pour les crèches PSU), les autres aides éventuelles de la Caf, les subventions d'équilibre des collectivités territoriales, les contributions des employeurs publics et privés, les contributions des familles ainsi que les autres produits d'exploitation ;
- **les charges de fonctionnement** : les charges de personnel (au contact des enfants et total), les charges de formation, les achats de fournitures liées aux enfants et les achats totaux, les frais immobiliers (loyers, frais d'emprunt), les dotations aux amortissements, les redevances pour concessions, brevets et licences (pour les groupes) ainsi que les autres charges ;
- **les résultats** : le chiffre d'affaires, l'excédent brut d'exploitation, le résultat d'exploitation, le résultat courant avant impôts, le résultat exceptionnel, le résultat net, les dividendes versés au gérant et les dividendes totaux versés ;
- **les investissements** : les aides de la Caf à l'investissement, les aides d'une collectivité à l'investissement et les dépenses d'investissement.

Ces informations ont été demandées pour les années 2019 à 2023 de façon à pouvoir disposer de données sur des années qui n'ont pas été affectées par les effets de la crise sanitaire. Les micro-crèches effectuant pour certaines une comptabilité en année scolaire, la mission a demandé de préciser le mois de clôture comptable de chaque structure.

La mission a recueilli 1 267 réponses aux questionnaires dont 1 162 réponses relatives à des micro-crèches Paje. Il est à noter que les quatre plus grands groupes du secteur (Evancia-Babilou, Grandir-LPCR, People and Baby, La Maison Bleue) ont transmis les données relatives à leurs établissements à la mission, soit 735 établissements.

La mission a procédé à l'analyse de ces données mais, les réponses n'étant pas toujours complètes, les effectifs sur lesquels les moyennes ont été calculées ont été indiqués sous les tableaux afférents, et doivent parfois être manipulés avec précaution.

Source : Mission.

3.4. La rentabilité des acteurs du marché des entreprises gestionnaires de micro-crèches repose en grande partie sur leur gestion de la réservation de berceaux

Depuis l'apparition du crédit d'impôt famille, le secteur des crèches gérées par le secteur marchand a connu une forte croissance¹⁶. Le marché des entreprises gestionnaires de micro-crèches Paje, dominé par le secteur privé lucratif, est divisé entre deux grands types d'acteurs :

- ◆ **d'une part, quatre grands groupes** qui possèdent chacun plus d'une centaines de micro-crèches Paje ainsi que des établissements en PSU (Evancia-Babilou, Grandir-LPCR, People & Baby, La Maison Bleue). Ces groupes ont une stratégie de développement en France et à l'international ;
- ◆ **d'autre part, des groupes de plus petite taille et des gestionnaires indépendants.**

Les grands groupes ont axé leur stratégie de développement sur la gestion à la fois d'établissements en PSU et de micro-crèches Paje. En effet, ces groupes trouvent leur principale source de rentabilité dans la réservation de berceaux par des employeurs.

Ainsi, leur intérêt pour les crèches en PSU réside dans le fait que, d'une part, les financements issus des familles et de la Caf sont sécurisés à hauteur de 66 % du coût de revient de la place et, d'autre part, la réservation de berceaux leur permet, si elle est maximisée, de couvrir plus du tiers du financement restant. Selon l'un des grands groupes rencontrés par la mission, une réservation d'au moins 50 % des berceaux d'une structure est nécessaire pour atteindre le seuil de rentabilité d'une crèche en PSU et en Paje.

D'après les entretiens réalisés par la mission avec les Caf et des réseaux de micro-crèches, les grands groupes fonctionnent majoritairement par rachat de micro-crèches existantes, voire de groupes de micro-crèches existants. Cette stratégie de développement leur permet de ne pas porter le risque lié à l'ouverture de la structure et de racheter des établissements potentiellement déjà rentables.

Par ailleurs, les micro-crèches Paje présentent deux principaux avantages pour ces groupes :

- ◆ **elles permettent de répondre au mieux à la demande**, d'une part en augmentant leur maillage territorial, notamment dans des zones où la demande est forte et où les loyers sont élevés, et d'autre part en répondant à une demande des familles de bénéficier de structures de plus petite taille ;
- ◆ **elles peuvent être développées sans tiers financeur**, avec des tarifs plus élevés pour les familles, ce qui leur permet d'atteindre plus facilement un niveau de rentabilité élevé en complément de la réservation de berceaux.

¹⁶ IGF, Évaluation du crédit d'impôt famille, juillet 2021.

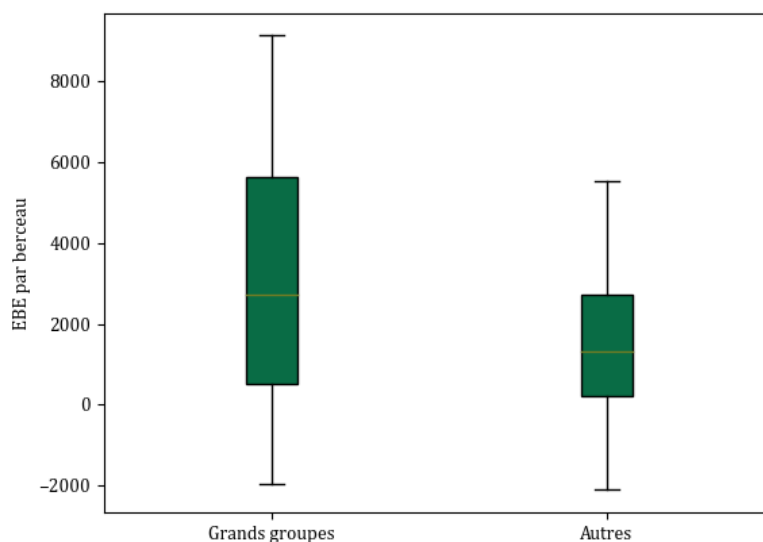
Annexe II

Les grands groupes comptent ainsi sur la réservation de berceaux par trois types d'acteurs :

- ◆ **les employeurs publics qui passent des marchés** et qui permettent ainsi un effet volume important dans la réservation de places, même si le prix par berceau est moins élevé que pour les acteurs privés (estimé entre 8 000 € et 10 000 € par berceau et par an) ;
- ◆ **les grands groupes privés qui réservent un nombre important de berceaux** et pour lesquels le tarif appliqué est plus élevé, notamment du fait de leur éligibilité au crédit d'impôt famille (entre 10 000 € et 12 000 € par berceau et par an) ;
- ◆ **les TPE et PME dont les réservations sont plus aléatoires**, souvent portées par les demandes des employés eux-mêmes, et dont la facturation peut être plus élevée.

La gestion du réseau de ces grands groupes nécessite donc une optimisation du remplissage des établissements, que ce soit en nombre d'enfants et en nombre de berceaux réservés. Chaque année, environ un tiers des enfants quitte chaque structure pour entrer à l'école, ce qui implique de remplir les berceaux laissés ainsi vacants avec de nouveaux contrats, en privilégiant les familles avec employeur réservataire. Pour s'assurer d'une maximisation du nombre de berceaux occupés, ces groupes peuvent proposer des contrats précaires à des familles sans employeur ou collectivité réservataire, qui les obligent à libérer la place en cas d'arrivée d'une autre famille avec réservation de berceaux. **La réservation de berceaux mise en œuvre par les grands groupes leur permet de générer des niveaux de rentabilité systématiquement supérieurs à ceux des autres acteurs.** En effet, les quartiles d'EBE par berceau sont relativement moins élevés pour les autres établissements que pour les unités légales rattachées à un grand groupe, suggérant une meilleure rentabilité de ces dernières (cf. graphique 4).

Graphique 4 : EBE par berceau en fonction de l'appartenance à l'un des quatre grands groupes du secteur EAJE



Source : FARE, Insee. Calculs : IGF, pôle science des données. Note de lecture : Ce graphique permet de comparer l'EBE par berceau des unités légales dépendant d'un des quatre grands groupes identifiés précédemment comparativement aux autres unités légales reconstituées à l'aide des données fournies par la Cnaf. Les rectangles représentent la distribution des données entre le premier et le troisième quartile et la ligne jaune figure la médiane. Les lignes de part et d'autre du rectangle vont du cinquième au quatre-vingt-quinzième centile.

À côté des grands groupes, le marché des entreprises de micro-crèches est composé de réseaux de plus petite taille et de micro-crèches indépendantes. Les micro-crèches Paje sont privilégiées par ce type de gestionnaires pour deux raisons principales. D'une part, ces structures offrent davantage de flexibilité, que ce soit en termes de montage de projet, notamment du fait de leur petite taille et des dérogations qui s'appliquent, ou de financement puisqu'elles peuvent être créées sans l'implication d'un tiers réservataire. D'autre part, les petits gestionnaires ou les gestionnaires de taille intermédiaire peuvent rencontrer des difficultés de trésorerie liées aux modalités de financement en PSU avec le système d'acomptes versés par la Caf. La gestion de plusieurs établissements permet à ces gestionnaires de réduire le risque lié à l'ouverture d'une nouvelle crèche et de lisser le niveau de rentabilité entre les structures.

Parmi ces gestionnaires, les entretiens réalisés par la mission ont permis de dégager plusieurs stratégies dans l'utilisation de la réservation de berceaux :

- ◆ certaines structures cherchent à maximiser leur rentabilité en privilégiant la réservation de berceaux. Pour les réseaux, cette stratégie peut permettre de compenser le manque de rentabilité de structures dont le taux d'occupation est insuffisant ;
- ◆ des entreprises cherchent avant tout à ce que tous les berceaux soient occupés, en proposant de la réservation de berceaux uniquement sur une partie des places de façon à atteindre leur seuil de rentabilité ;
- ◆ enfin, des établissements fonctionnent sans aucune réservation de berceaux, en particulier dans des zones où les dépenses locatives sont relativement faibles et où la rentabilité peut être atteinte uniquement avec les contributions des familles. Plusieurs gestionnaires indépendants rencontrés par la mission ont en effet insisté sur leur volonté de limiter la réservation de berceaux de façon à pouvoir répondre à la demande des parents sans bloquer de place pour un employeur.

La gestion des dérogations applicables aux micro-crèches Paje est également déterminante dans leur modèle économique. Selon que les gestionnaires choisissent de se saisir de toutes les dérogations autorisées pour les micro-crèches Paje ou, au contraire de se rapprocher des exigences des crèches de taille supérieure, les charges de personnel peuvent varier significativement, affectant ainsi plus ou moins le résultat de la structure. **La mission a ainsi pu constater, lors de ses entretiens avec des gestionnaires de micro-crèches, que deux principaux modèles se dégagent (cf. graphique 5) :**

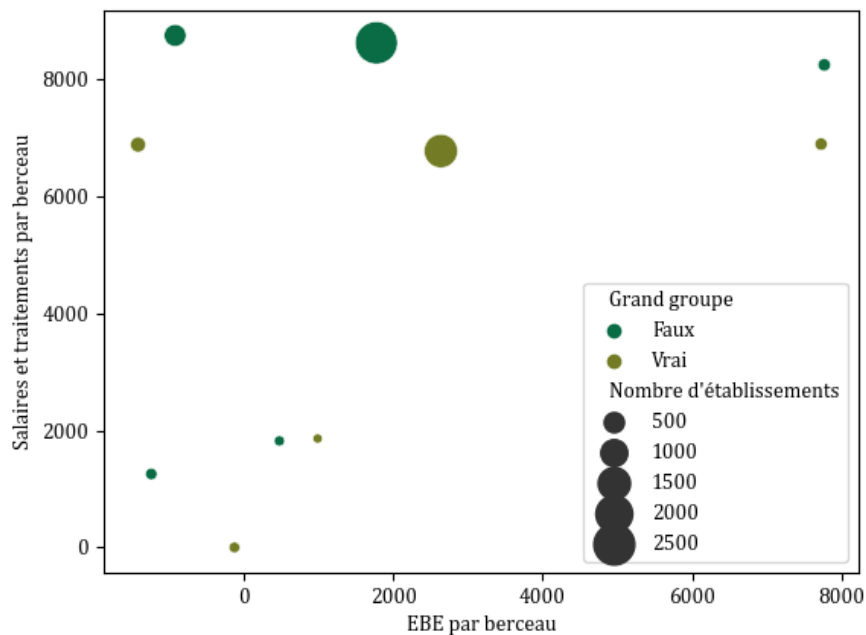
- ◆ **des établissements qui choisissent d'appliquer une grande partie voire toutes les dérogations dont peuvent bénéficier les micro-crèches Paje.** Ce type d'établissements apparaît dans le quart en bas à gauche du graphique ci-dessous. Ce modèle peut être mis en œuvre par les gestionnaires dans trois cas différents :
 - soit dans une volonté de réduire leurs charges de personnel pour atteindre leur seuil de rentabilité, notamment dans le cas de crèches avec peu de réservation de berceaux ;
 - soit pour maximiser leur rentabilité dans le cas des crèches avec un nombre important de berceaux réservés ;
 - soit en raison de difficultés de recrutement ;
- ◆ **des structures qui cherchent à se rapprocher au maximum des normes applicables aux autres EAJE et présentent donc des charges plus élevées.** Deux modèles se dégagent pour assurer la soutenabilité du modèle économique dans ce cas :
 - des structures peuvent atteindre leur seuil de rentabilité parce qu'elles se situent dans des zones où les charges sont moindres, en particulier les charges locatives. Ça peut être le cas pour les micro-crèches Paje en milieu rural ;

Annexe II

- des structures qui font le choix de ne pas recourir à la réservation de berceaux mais qui, étant situées dans des zones où les charges sont relativement importantes, présentent des tarifs plus élevés ;
- les gestionnaires peuvent utiliser la réservation de berceaux :
 - soit pour atteindre un niveau satisfaisant de rentabilité, mais sans chercher à réserver un nombre important de berceaux. La réservation joue alors un rôle d'ajustement du modèle économique, ce qui est une stratégie plutôt mise en œuvre par les indépendants ;
 - soit en cherchant à maximiser la réservation de berceaux dans les établissements et partant, la rentabilité, stratégie adoptée par les grands groupes. Les grands groupes rencontrés par la mission ont en effet indiqué ne pas appliquer toutes les dérogations autorisées aux micro-crèches Paje.

Ces établissements sont représentés par les points de la partie supérieure du graphique : ils offrent des salaires plus élevés et, parmi ceux-ci, les grands groupes génèrent systématiquement un EBE par berceau plus élevé du fait de leur recours à la réservation de berceaux.

Graphique 5 : Salaires et traitements par berceau en fonction de l'EBE par berceau par appartenance à l'un des quatre grands groupes du secteur EAJE en 2021 et par le nombre d'établissements dépendant des unités légales considérées



Source : FARE, Insee. Calculs : IGF, pôle sciences des données.

ANNEXE III

Tarification des micro-crèches : restes à charge des familles et financements publics

SOMMAIRE

1. LE MODE DE FINANCEMENT DES MICRO-CRECHES PAJE ET LES PRATIQUES CONSTATEES EN MATIERE DE TARIFICATION SE TRADUISENT PAR DES RESTES A CHARGE NETTEMENT PLUS ELEVES QUE DANS LES AUTRES EAJE.....	1
1.1. Les micro-crèches Paje constituent de loin le mode d'accueil collectif le plus coûteux pour les familles, l'écart avec les autres modes d'accueil étant d'autant plus marqué que les revenus sont bas	1
1.1.1. <i>Si les micro-crèches peuvent être financées par la PSU ou par la Paje, ce dernier mode de financement est très largement majoritaire.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>L'absence de tiers financeur et le plafonnement du CMG structure font des micro-crèches Paje le mode de garde le plus coûteux avec la garde à domicile.....</i>	<i>3</i>
1.2. Les pratiques de tarification observées accentuent les écarts de reste à charge et rendent de facto les MC Paje difficilement accessibles aux familles les plus modestes au-delà de trois jours de garde par semaine.....	7
1.2.1. <i>Les niveaux de reste à charge apparaissent très élevés pour les ménages modestes dès que la durée de garde dépasse trois jours par semaine.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Certaines pratiques de tarification observées, qui peuvent parfois conduire à pratiquer un tarif horaire réel supérieur à 10 €, rendent la garde en micro-crèche encore moins accessible.....</i>	<i>9</i>
1.3. Une inégalité d'accès plus forte que dans les autres EAJE, qui peut être renforcée par le dispositif de la réservation employeur	11
2. LES MICRO-CRECHES SONT CARACTERISEES PAR UNE SUR-REPRESENTATION DES FAMILLES LES PLUS AISEES, DES DUREES DE GARDE QUI PEUVENT ETRE COURTES ET UNE REPARTITION TERRITORIALE HETEROGENE.....	12
2.1. Les revenus des familles utilisant les micro-crèches sont supérieurs à ceux des familles mettant leurs enfants dans les autres EAJE	12
2.2. Des durées d'accueil réduites en dessous d'un certain niveau de revenus, difficilement compatibles avec l'occupation d'un emploi à temps plein.....	13
2.3. Les micro-crèches se concentrent dans les communes les plus aisées et les grandes métropoles	14
2.4. Ces spécificités présentent un risque de segmentation préjudiciable à la mixité sociale en EAJE	15
3. UN FINANCEMENT PUBLIC EN THEORIE MOINS ELEVE QUE POUR LES AUTRES EAJE, MAIS QUI PEUT ETRE EQUIVALENT DANS LE CAS D'UN BERCEAU RESERVE	16
3.1. Un coût pour les finances publiques nettement inférieur aux autres EAJE.....	16
3.2. Le coût pour les finances publiques d'un berceau en micro-crèche peut toutefois être équivalent ou supérieur à celui d'un EAJE PSU en cas de réservation de berceau ou de garde à temps partiel.....	18
3.2.1. <i>Le coût pour les finances public d'un berceau réservé augmente de 79 % dans le cas d'une micro-crèche Paje et de 42 % pour un EAJE PSU</i>	<i>18</i>

- 3.2.2. *Le nombre élevé de berceaux réservés dans les micro-crèches appartenant aux grands groupes rapproche le niveau de financement public de ces structures de celui des EAJE publics..... 18*
- 3.2.3. *Le coût pour les finances publiques d'une place en micro-crèche Paje peut être supérieur à celui d'un EAJE PSU en cas de garde à temps partiel..... 20*

1. Le mode de financement des micro-crèches Paje et les pratiques constatées en matière de tarification se traduisent par des restes à charge nettement plus élevés que dans les autres EAJE

1.1. Les micro-crèches Paje constituent de loin le mode d'accueil collectif le plus coûteux pour les familles, l'écart avec les autres modes d'accueil étant d'autant plus marqué que les revenus sont bas

1.1.1. Si les micro-crèches peuvent être financées par la PSU ou par la Paje, ce dernier mode de financement est très largement majoritaire

Les micro-crèches peuvent être financées selon deux modalités¹ :

- ◆ **financement direct via la prestation de service unique (PSU)** : comme dans le cas des autres EAJE, qui sont uniquement financés selon cette modalité, l'aide de la CAF est versée directement à la structure. Le montant de cette aide est fixé par la CAF selon un barème tenant compte des capacités financières de la famille et de sa composition, de sorte que le cumul entre l'aide de la CAF et la participation des familles représente 66% d'un coût de fonctionnement théorique² fixé par la CAF. La structure doit donc s'appuyer sur un « tiers financeur » pour couvrir la totalité de ses coûts de fonctionnement. Le tarif payé par les familles, qui est donc fixé par la CAF, est neutre pour la structure ;
- ◆ **financement indirect via la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)** : dans ce cas le financement de la structure repose sur la seule participation des familles qui sont solvabilisées par la CAF via le versement du complément de libre choix du mode de garde (CMG « structure » par opposition au CMG « emploi direct » versé notamment aux parents recourant à une assistante maternelle). Contrairement aux EAJE PSU, la tarification pratiquée est libre dans la limite d'un plafond de 10 € par heure, le montant du CMG « structure » dépendant du revenu et de la composition des familles (voir ci-dessous).

Cette possibilité de recourir à l'une ou l'autre de ces modalités de financement constitue une spécificité des micro-crèches au sein des EAJE. **Dans la pratique, les micro-crèches Paje sont très largement majoritaires (87,4 % des micro-crèches sont financées via le CMG structure en 2020 et la très grande majorité des créations de micro-crèches concerne des micro-crèches Paje)** notamment parce que ce mode de financement ne nécessite pas de tiers financeur pour assurer le financement de la structure (dans une période où certaines collectivités se désengagent financièrement de l'accueil du jeune enfant), et qu'il permet de pratiquer une tarification plus libre que dans le cadre de la PSU.

¹ Une description plus détaillée des modalités de financement est disponible en Annexe II : Les schémas de financement et modèles économiques des micro-crèches

² Ce coût horaire est dit théorique car le montant fixé par la CAF est inférieur au coût réel de fonctionnement des EAJE, le tiers financeur couvrant dans la pratique plus de 34% des du coût de fonctionnement de l'EAJE.

Annexe III

Le barème du CMG structure est composé de trois tranches. Cette absence de « linéarisation », contrairement au financement PSU, a pour effet de créer des effets de seuil importants, le montant de CMG perçu pouvant varier fortement pour de faibles écarts de revenus (voir annexe IV). Le montant maximal du CMG structure versé aux familles varie en fonction de la composition du ménage, de ses revenus, des horaires de travail des parents ou de l'éventuel handicap de l'enfant.

Tableau 1 : Montant maximal du complément du mode de garde structure pour un enfant de moins de 3 ans en fonction du revenu

Couple avec 1 enfant		Parent isolé avec 1 enfant	
Ressources annuelles nettes	Montant maximal de CMG pour un enfant de moins de 3 ans	Ressources annuelles nettes	Montant maximal de CMG pour un enfant de moins de 3 ans
Inférieures à 21 661 €	925,26 €	Inférieures à 30 325 €	1 202,85 €
Comprises entre 21 661 € et 48 135 €	797,60 €	Comprises entre 30 325 € et 67 389 €	1 036,90 €
Supérieures à 48 135 €	669,99 €	Supérieures 67 389 €	871,01 €

Source : CNAF.

Pour bénéficier du CMG structure, la famille doit faire garder son enfant au moins 16 heures par mois, le montant du CMG structure perçu ne pouvant dépasser 85 % du coût mensuel de la garde.

Ce sont donc les familles, en partie solvabilisées par le CMG structure versé par la CAF, ainsi que, dans certains cas, les employeurs « réservataires³ », qui assurent le financement des micro-crèches Paje. Cette présentation masque toutefois le rôle joué par certains dispositifs fiscaux (crédit d'impôt famille, déduction des dépenses de réservation du résultat fiscal, crédit d'impôt pour les particuliers pour frais de garde d'enfant hors du domicile) dont le coût pour les finances publiques n'est pas neutre (*cf.* partie 3 de la présente annexe).

Le montant facturé aux familles est donc égal au produit du tarif horaire fixé par l'établissement (qui ne peut dépasser 10 € de l'heure⁴) et du nombre d'heures facturées (qui ne correspond pas nécessairement aux heures effectuées, *cf.* 1.2), auquel peuvent s'ajouter, selon les gestionnaires, d'autres frais (couches, repas, etc.). La notion de reste à charge (RAC) considérée dans cette annexe correspond donc au montant facturé par la micro-crèche dont on déduit le montant du CMG structure versé par la CAF aux familles et le montant de crédit d'impôt pour les particuliers pour frais de garde d'enfant hors du domicile, perçu par les familles en année N+1.

³ La « réservation » de berceaux, qui se pratique dans tous les types d'EAJE et quel que soit le mode de financement, consiste pour un employeur à réserver un berceau pour l'un de ses salariés, moyennant le versement au gestionnaire de la structure d'une somme comprise généralement entre 10 k€ et 12 k€. Voir Annexe II 1.1.3 pour une description plus détaillée du dispositif.

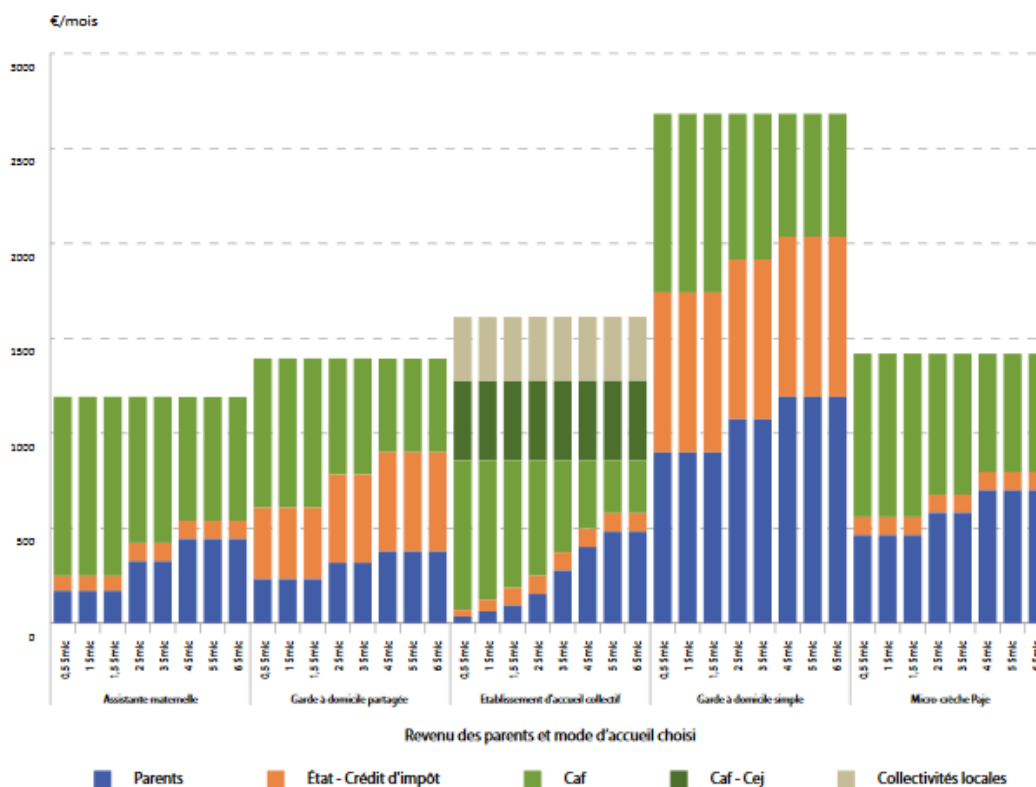
⁴ Pour que la famille puisse bénéficier du CMG.

1.1.2. L'absence de tiers financeur et le plafonnement du CMG structure font des micro-crèches Paje le mode de garde le plus coûteux avec la garde à domicile

Compte tenu, d'une part, de la nature du CMG structure, lequel est plafonné et prévoit un reste à charge minimum pour les familles, de 15 % des frais de garde, et, d'autre part, de la fréquente absence de tarification tenant compte du niveau de revenu des familles (contrairement aux EAJE PSU pour lesquels le niveau de participation des familles est modulé en fonction du revenu), **le reste à charge est nettement plus élevé en micro-crèche que dans les autres modes d'accueil collectifs.**

En effet, selon les calculs effectués par la DSS et la CNAF dans le cadre du rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) Famille 2022, qui portent sur différents cas-types pour une garde à temps plein, **la micro-crèche constitue le mode de garde le plus coûteux pour les parents** (cf. graphique 1), à l'exception de la garde à domicile simple, beaucoup moins fréquente.

Graphique 1 : Coûts comparés des modes d'accueil (juin 2022)



Source : CNAF.

Si l'on s'intéresse aux seuls modes de garde collectifs, on constate par ailleurs que **l'écart de reste à charge entre accueil collectif PSU et micro-crèche Paje s'accroît au fur et à mesure que le revenu des familles diminue.**

Trois facteurs expliquent ce phénomène :

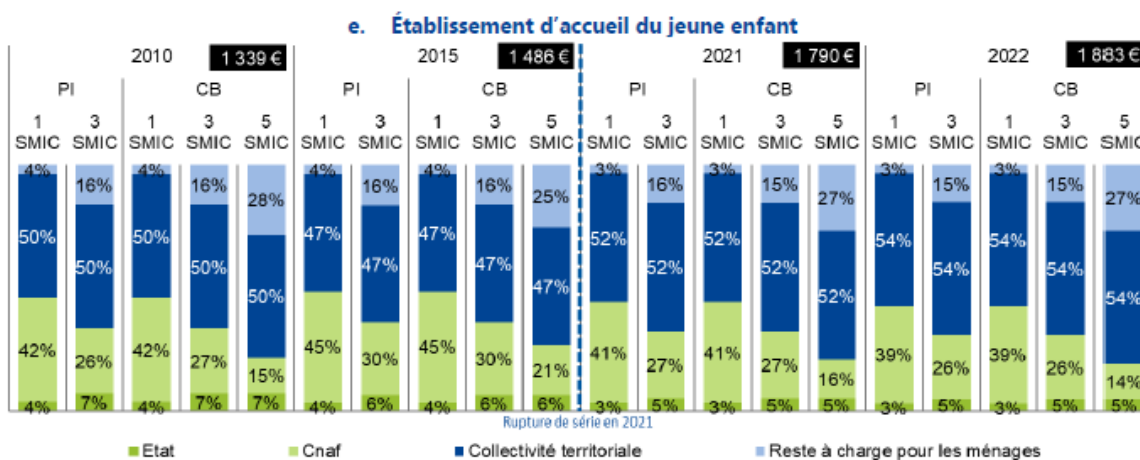
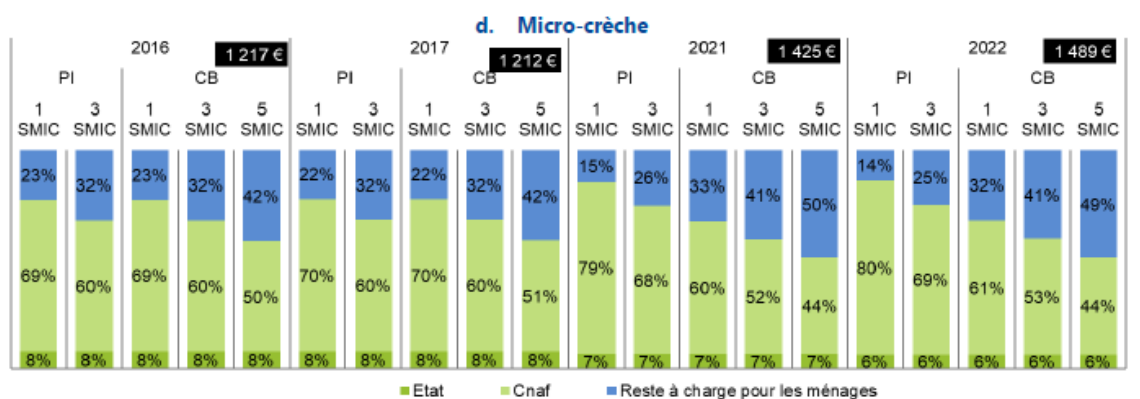
- ♦ la prise en compte des revenus dans le cas de la tarification PSU (la participation de la CAF croît linéairement quand les revenus des familles décroissent), ce qui n'est pas toujours le cas pour les micro-crèches Paje. Qui plus est, lorsque la tarification est modulée en fonction des revenus en micro-crèche Paje, cette modulation consiste en la fixation de trois tarifs correspondant aux trois tranches de revenus considérées pour le calcul du CMG structure, avec un écart de prix limité entre ces trois tarifs ;

Annexe III

- ◆ le plafonnement du CMG à 85 % de la dépense totale, ce qui laisse toujours un reste à charge pour les familles, quand bien même leur revenu serait faible ;
- ◆ l'absence de tiers financeur dans le cas d'une micro-crèche Paje contrairement aux EAJE PSU.

Les simulations effectuées par la CNAF et la DSS, qui intègrent les dispositifs fiscaux dont bénéficient les particuliers dans le cadre d'une garde d'enfant, **confirment le caractère inégalitaire des tarifs des micro-crèches Paje**. Ainsi le reste à charge dans ce type de structures pour les familles dont les revenus s'élèvent à 1 SMIC est 8,5 fois supérieur à celui auquel elles auraient à faire face dans un EAJE PSU, cet écart se réduisant à 2,2 dans le cas d'une famille dont le niveau de revenu est égal à 3 SMIC.

Graphique 2 : Répartition de la charge de l'accueil d'un enfant selon le niveau de revenu du foyer et le mode d'accueil



Source : REPSS Famille relatif au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale 2022.

Annexe III

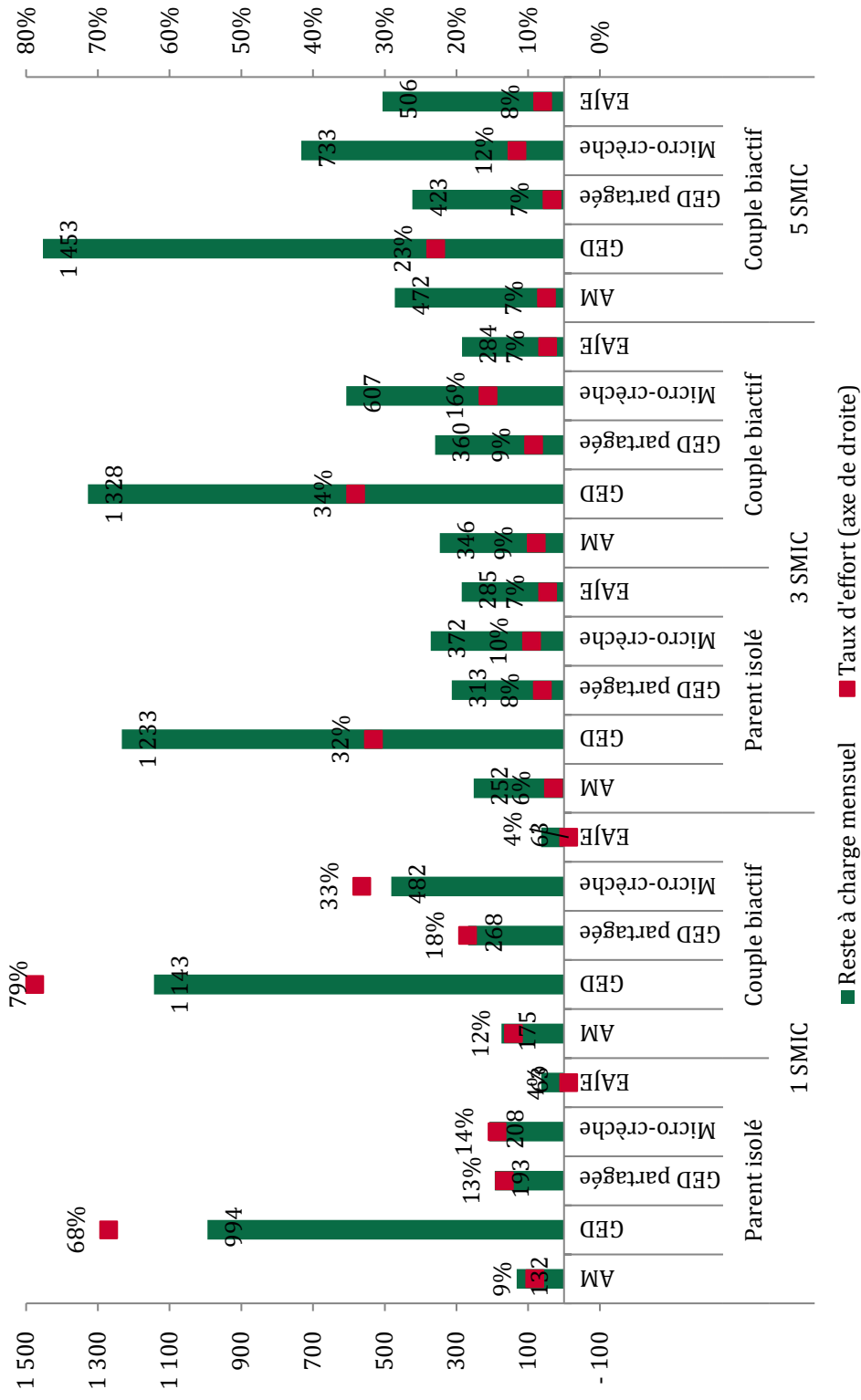
Au-delà des niveaux de reste à charge exprimés en pourcentage du tarif total⁵, **il est intéressant de comparer les restes à charge en valeur absolue, qui s'élèvent pour un ménage dont les revenus sont très faibles (1 SMIC) à 482 € pour une garde à temps plein dans une micro-crèche Paje contre 63 € pour un EAJE PSU.** Dans le cas d'une micro-crèche Paje un tel montant de reste à charge, compte tenu du niveau de ressources financières du foyer, rend ce type de structure inaccessible pour une garde à temps plein ou proche du temps plein. Pour un couple biactif dont les revenus sont proches du revenu médian (3 SMIC), le niveau de reste à charge reste encore très élevé puisqu'il s'élève à 607 € pour une micro-crèche Paje, contre 284 € dans le cas d'un EAJE PSU. **Bien qu'il demeure significatif, l'écart est moins important dans le cas d'un parent isolé, le montant du CMG structure étant fortement majoré (+30 %) pour ce type de foyer.**

Dans ces conditions, compte tenu des montants de reste à charge évoqués, les simulations sur cas-types de la CNAF et de la DSS montrent qu'**en dehors de la garde à domicile non partagée, la micro-crèche constitue le mode de garde qui exige le taux d'effort le plus important, avec une croissance du taux d'effort inversement proportionnelle aux revenus, particulièrement marquée.**

⁵ Il convient de noter que les simulations de la CNAF et de la DSS portent sur le prix total payé par les familles dans le cas des micro-crèches tandis qu'elles portent sur un coût total de la place dans le cas des EAJE PSU.

Annexe III

Graphique 3 : Taux d'effort et reste à charge d'une garde d'un enfant selon la configuration familiale et le revenu



Source : REPSS Famille relatif au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale 2022. Note : assistants maternels (AM) ; garde d'enfant à domicile (GED).

1.2. Les pratiques de tarification observées accentuent les écarts de reste à charge et rendent de facto les MC Paje difficilement accessibles aux familles les plus modestes au-delà de trois jours de garde par semaine

1.2.1. Les niveaux de reste à charge apparaissent très élevés pour les ménages modestes dès que la durée de garde dépasse trois jours par semaine

Les cas-typés sur lesquels ont travaillé la CNAF et la DSS et présentés en 1.1.2 correspondent à une garde à temps plein dont les paramètres sont les suivants : 18 jours de garde par mois⁶, 9 heures par jour, avec un coût horaire de 9,2 €.

Néanmoins, dans la pratique, les familles ne faisant pas toujours garder leurs enfants à temps plein, la mission a repris ces hypothèses de la CNAF et de la DSS et fait varier le nombre de jours hebdomadaire de garde afin d'estimer le reste à charge pour les familles après prise en compte du crédit d'impôt pour les particuliers.

Tableau 2 : Calcul du reste à charge mensuel pour une durée de garde quotidienne de 9 heures (en €)

Reste à charge	2 jours (9h) par semaine	3 jours (9h) par semaine	4 jours (9h) par semaine	5 jours (9h) par semaine
RAC après crédit d'impôt pour une famille de la tranche 1	45	67	134	419
RAC après crédit d'impôt pour une famille de la tranche 2	45	67	249	547
RAC après crédit d'impôt pour une famille de la tranche 3	45	112	376	675

Source : Mission.

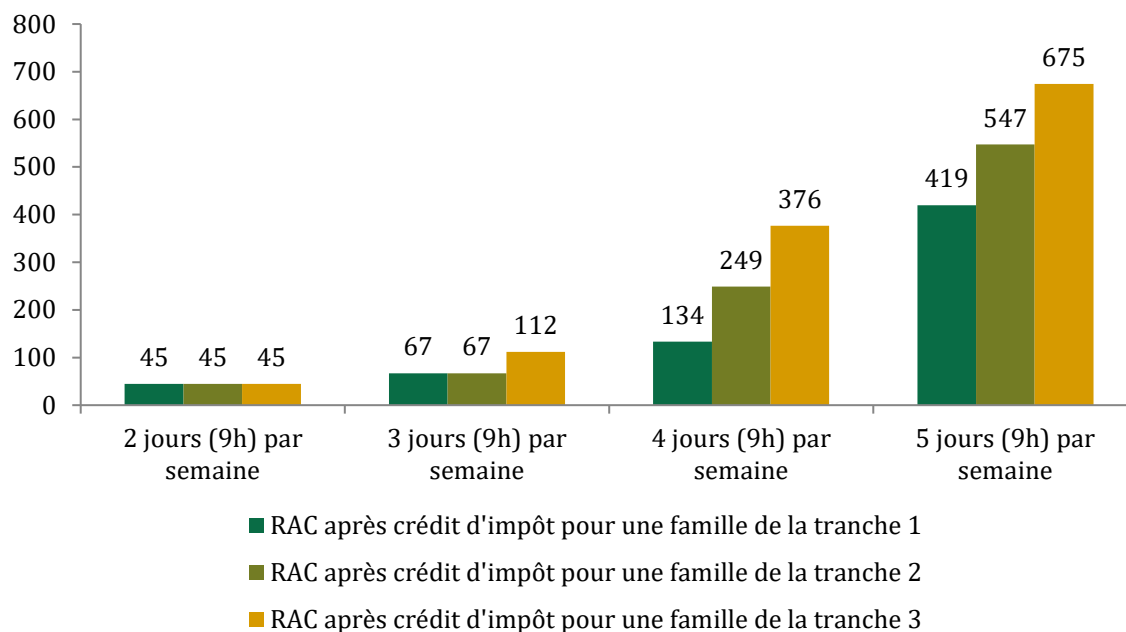
On constate des montants de reste à charge qui augmentent fortement dès que l'on dépasse les 4 jours de garde par semaine (cf. tableau 2 et graphique 4). De plus, ces restes à charge ne prennent pas en compte la temporalité du versement du crédit d'impôt, qui est différé⁷. Contrairement à la participation familiale prévue avec la PSU, la tarification en MC Paje implique pour les familles de faire une avance de trésorerie, ce qui peut être plus difficile à consentir pour les familles les plus modestes. Le reste à charge avant crédit d'impôt est présenté au tableau 3.

⁶ Ce qui correspond à 216 jours par an soit le nombre de jours travaillés par un salarié à temps plein travaillant 7h26 par jour.

⁷ Soit au moment du solde l'impôt sur le revenu, soit partiellement avancé en début d'année si le foyer a déjà perçu ce crédit d'impôt auparavant.

Annexe III

Graphique 4 : Montant de reste à charge mensuel en fonction du nombre de jours de garde hebdomadaire (euros)



Source : Mission.

Tableau 3 : Calcul du reste à charge mensuel avant prise en compte du crédit d'impôt dans le cas d'une durée quotidienne de garde de 9 heures (en €)

Reste à charge	2 jours (9h) par semaine	3 jours (9h) par semaine	4 jours (9h) par semaine	5 jours (9h) par semaine
RAC avant crédit d'impôt pour une famille de la tranche 1	89	134	267	565
RAC avant crédit d'impôt pour une famille de la tranche 2	89	134	395	693
RAC avant crédit d'impôt pour une famille de la tranche 3	89	224	522	820

Source : Mission.

Dans le cas de familles appartenant à la tranche 1 du barème CMG (niveau de revenu qui correspond au seuil de pauvreté à 50 % pour une famille avec un enfant) un montant de 267 € mensuel, correspondant à 4 jours de garde par semaine paraît difficile à assumer. Il en est de même pour une famille avec un enfant au niveau du revenu médian (41 900 € en 2018 pour une famille de 3 personnes⁸) qui devra déboursier 693 € par mois pour une garde à temps plein avant prise en compte du crédit d'impôt, soit 20 % de son revenu mensuel disponible.

⁸ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4774578?sommaire=4774594>

1.2.2. Certaines pratiques de tarification observées, qui peuvent parfois conduire à pratiquer un tarif horaire réel supérieur à 10 €, rendent la garde en micro-crèche encore moins accessible

Les données recueillies par la mission et les entretiens menés avec différents gestionnaires montrent que la tarification pratiquée par les micro-crèches Paje est assez éloignée des hypothèses retenues par la CNAF et la DSS pour effectuer leurs simulations.

En effet, dans la pratique, de nombreuses micro-crèches imposent aux parents des tarifications forfaitaires indépendantes du temps de garde effectif des enfants. En outre, les forfaits sont annualisés, afin de répartir la consommation sur l'ensemble de l'année et ainsi (i) maximiser la solvabilisation *via* le CMG et (ii) diminuer le reste à charge mensuel pour les familles. La structure impose généralement un nombre d'heures de garde quotidiennes supérieur à 9 heures (le plus souvent 10 heures mais la mission a pu constater que certaines structures imposent une durée de 11 heures voire 11h30 dans le cas d'une structure dans laquelle elle s'est rendue) et un nombre annuel de jours de garde correspondant au nombre total de jours d'une année auquel sont retranchés les week-ends et les jours de fermeture de l'établissement (généralement 3 semaines l'été, une semaine entre le 24 décembre et le 1^{er} janvier et dans certains cas une autre semaine en avril), soit entre 235 et 240 jours de garde par an (entre 19,6 et 20 jours par mois).

Ce mode de tarification se traduit dans les faits pour une famille qui n'aurait besoin que de 9h de garde par jour 218 jours par an (ce qui correspond au nombre maximal de jours travaillés par an pour un salarié à temps plein au forfait) par un tarif horaire réel supérieur de 20 % à 22 % au tarif horaire annoncé par la structure. Dans ce cas, toute structure recourant à ce type de forfait avec un tarif horaire supérieur ou égal à 8,3 €, impose à la famille un tarif horaire supérieur au plafond de 10 €.

S'agissant de ce tarif horaire, la mission a pu observer qu'il pouvait varier fortement en fonction de la quotité horaire hebdomadaire, avec des tarifs proches de 10 € pour un temps de garde de 1 jour par semaine puis une dégressivité progressive. Certaines structures pratiquent par ailleurs des tarifs différenciés en fonction du revenu, l'écart de prix restant toutefois limité entre le tarif horaire le plus bas et le tarif le plus élevé (inférieur ou égal à 10%), ce qui ne permet pas d'atténuer suffisamment l'effort financier demandé aux plus modestes.

Afin d'estimer des restes à charge se rapprochant le plus possible de situations réelles, la mission a choisi de retenir les hypothèses suivantes :

- ◆ nombre de jour de garde par mois : 19,6 jours (ce qui correspond à une structure fermant 5 semaines par an) ;
- ◆ nombre d'heures de grade par jour : 10 ;
- ◆ grilles de tarification :

Tableau 4 : Hypothèse de grille tarifaire retenue pour les simulations (en €)⁹

Nombre de jours de garde par semaine	5	4	3	2	1
Coût horaire tranche 1	7,65	8	8,5	9,25	9,9
Coût horaire tranche 2	8,075	8,6	9,1	9,5	9,9
Coût horaire tranche 3	8,5	9	9,5	9,75	9,9

Source : Mission.

⁹ Cette grille de tarification a été élaborée par la mission sur la base de l'exploitation du questionnaire adressé aux structures ainsi que sur les données recueillies auprès des structures visitées.

Annexe III

Avec de telles hypothèses, **le coût mensuel de la garde en micro-crèche à temps plein varie entre 1498 € (tranche 1) et 1665 € (tranche 3) contre 1458 € pour les cas types CNAF/DSS.**

Les restes à charge sont donc plus élevés que dans les simulations CNAF/DSS (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Calcul du reste à charge mensuel avant et après prise en compte du crédit d'impôt pour les particuliers dans le cas d'un temps plein de garde calculé sur 235 jours par an, 10 heures par jour (en €)

Reste à charge	2 jours (10h) par semaine	3 jours (10h) par semaine	4 jours (10h) par semaine	5 jours (10h) par semaine
RAC avant crédit d'impôt pour une famille de la tranche 1	108,7	149,8	328,1	572,9
RAC après crédit d'impôt pour une famille de la tranche 1	54,3	74,9	182,2	427,0
RAC avant crédit d'impôt pour une famille de la tranche 2	111,6	271,7	549,7	783,8
RAC après crédit d'impôt pour une famille de la tranche 2	55,8	135,8	403,9	637,9
RAC avant crédit d'impôt pour une famille de la tranche 3	114,6	446,3	740,0	994,6
RAC après crédit d'impôt pour une famille de la tranche 3	57,3	300,4	594,2	848,8

Source : Mission.

Dans ces conditions, **on constate que la garde en micro-crèche est très difficilement accessible :**

- ◆ **aux familles de la tranche 1 dès que la durée hebdomadaire de garde est supérieure à 3 jours ;**
- ◆ **pour les familles de la tranche 2 aux revenus les plus bas puisque le reste à charge avant crédit d'impôt pour une garde de 4 jours par semaine représente 18 % de leur revenu disponible.**

Dans le cas d'une garde de 5 jours par semaine, le coût mensuel de la micro-crèche représente entre 19,5 % et 31,7 % du revenu disponible des ménages de la tranche 2. Or, la moitié des familles avec un enfant disposent d'un revenu qui les situe dans les tranches 1 et 2.

Tableau 6 : Part du revenu consacré à la garde en micro-crèche

Simulation	4 jours de garde par semaine		5 jours de garde par semaine	
	Ménage disposant d'un revenu annuel de 21 661 € (limite supérieure de la tranche 1)	Ménage disposant d'un revenu annuel de 48 135 € (limite supérieure de la tranche 2)	Ménage disposant d'un revenu annuel de 21 661 € (limite supérieure de la tranche 1)	Ménage disposant d'un revenu annuel de 48 135 € (limite supérieure de la tranche 2)
Part du revenu disponible consacré à la garde avant prise en compte du crédit d'impôt	18,2%	13,7%	31,7%	19,5%
Part du revenu disponible consacré à la garde avec prise en compte du crédit d'impôt	10,1%	10,1%	23,7%	15,9%

Source : Mission.

1.3. Une inégalité d'accès plus forte que dans les autres EAJE, qui peut être renforcée par le dispositif de la réservation employeur

Si le niveau élevé de reste à charge des micro-crèches limite l'égalité d'accès à ces structures, le dispositif de la réservation employeur, qui n'est pas propre à ce type de structure, peut renforcer cette inégalité d'accès.

Un berceau réservé étant généralement facturé entre 10 k€ et 12 k€ par an (ce tarif dépend notamment de la zone géographique et du nombre total de berceaux réservés par l'employeur, cf. Annexe II), la réservation apporte au gestionnaire un surcroît de recettes significatif puisqu'en fonction des hypothèses retenues (prix de la réservation, tarif facturé aux familles), **un berceau réservé rapportera entre 48 % et 75 % de plus qu'un berceau non réservé. Cette incitation financière pour le gestionnaire peut expliquer le fait que des familles soutenues par leur employeur soient privilégiées par les gestionnaires en cas de manque de places, au détriment de familles non réservataires.** Un gestionnaire important a confirmé proposer des contrats dits précaires aux familles ne disposant pas d'un employeur réservataire avec le risque pour ces dernières de devoir « libérer » la place à tout moment, avec un préavis allant de 20 à 30 jours, au profit d'une famille bénéficiant d'un berceau réservé.

Or, la réservation de berceaux n'est accessible qu'aux salariés, et souvent réservée à un nombre limité d'employeurs (cf. Annexe IV), parmi ceux qui connaissent le mieux ces dispositifs et y trouvent un intérêt fiscal et/ou social. Il convient de noter que de nombreux employeurs publics recourent à la réservation alors qu'ils ne peuvent bénéficier du crédit d'impôt famille.

Par ailleurs, au sein d'une même entreprise, il est permis de s'interroger sur les critères qui permettront à un salarié plutôt qu'à un autre de bénéficier de la réservation par l'employeur. Si ces critères de sélection des bénéficiaires peuvent être pertinents pour l'employeur (nécessité de fidéliser des profils rares par exemple¹⁰), ils contribuent à renforcer le caractère inégalitaire de l'accueil en micro-crèche et restent entièrement à la discrétion de l'employeur alors même que le coût de la réservation est pris en charge à 75 % par les finances publiques.

Ce dispositif qui n'est pas propre aux micro-crèches, puisqu'il concerne également de nombreux EAJE PSU, constitue donc un facteur d'inégalité en matière d'accès aux EAJE.

¹⁰ Ce cas a été cité lors d'un entretien.

2. Les micro-crèches sont caractérisées par une sur-représentation des familles les plus aisées, des durées de garde qui peuvent être courtes et une répartition territoriale hétérogène

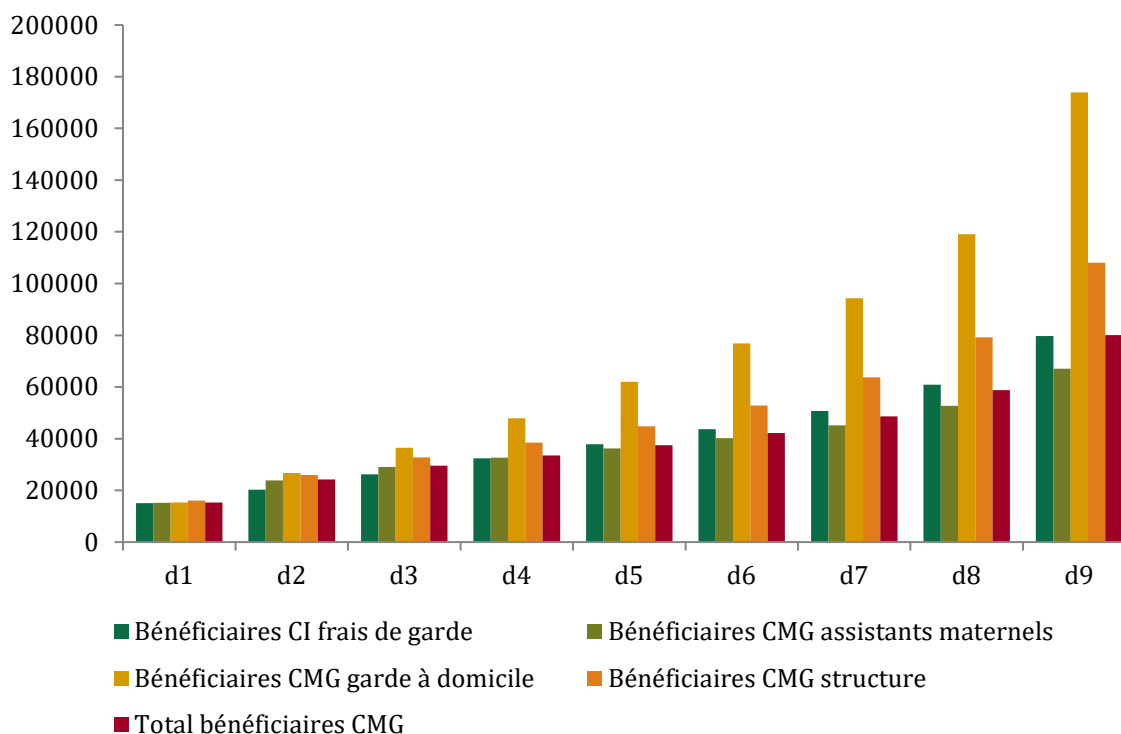
2.1. Les revenus des familles utilisant les micro-crèches sont supérieurs à ceux des familles mettant leurs enfants dans les autres EAJE

Le montant élevé du reste à charge en micro-crèche, notamment pour des gardes de 4 à 5 jours par semaine, laisse présager une plus faible part des familles disposant de faibles revenus que pour les autres modes d'accueil du jeune enfant. Les entretiens conduits par la mission avec des gestionnaires de micro-crèches ont confirmé cette hypothèse, le gestionnaire d'un réseau de crèches indiquant que la part des familles de la tranche 1 s'élevait à moins de 25 % tandis qu'une autre structure pratiquant des niveaux de tarifs élevés comptait 70 % de familles relevant de la tranche 3.

Afin de vérifier cette hypothèse, la mission a analysé les données de revenus des familles bénéficiaires du CMG structure afin de les comparer à celles de l'ensemble des familles ayant recours à un mode de garde.

Comme le montre le graphique 5 il ressort de cette comparaison que les revenus des foyers bénéficiaires du CMG structure sont plus élevés que ceux des autres familles ayant un enfant accueilli en crèche, les bénéficiaires du CI frais de garde comprenant les familles ayant un enfant accueilli en EAJE ou par un assistant maternel. En outre, les bénéficiaires du CMG structure ont des revenus plus élevés que ceux bénéficiant du CMG assistants maternels. Seuls les bénéficiaires du CMG pour garde à domicile présentent des revenus significativement plus élevés.

Graphique 5 : Déciles de revenus des foyers bénéficiaires de CMG et du crédit d'impôt pour frais de garde hors du domicile



Source : POTE et FAR6, 2021 ; calculs : pôle science des données de l'IGF.

2.2. Des durées d'accueil réduites en dessous d'un certain niveau de revenus, difficilement compatibles avec l'occupation d'un emploi à temps plein

Compte tenu du coût élevé de la garde en micro-crèche Paje et du plafonnement du CMG structure, la mission a souhaité étudier l'influence éventuelle de ce niveau élevé de reste à charge sur les durées de garde.

En effet si le reste à charge est, dans tous les cas, plus élevé que pour un EAJE PSU, il s'accroît significativement dès que le coût mensuel de l'accueil dépasse un montant égal à $CMG/0,85$, puisqu'au-delà de ce seuil, la totalité du coût de la garde est supportée par la famille, le CMG cessant de « produire ses effets »¹¹.

Le tableau ci-dessous reprend les hypothèses retenues en partie 1.2 pour les durées de garde, qui semblent davantage représentatives des pratiques que les hypothèses DSS/CNAF, avec trois tarifs horaires (7,5 € - 8,5€ - 9,5 €) afin de déterminer le nombre mensuel d'heures au-delà duquel le CMG cesse de réduire le reste à charge et d'en déduire les durées hebdomadaires de garde correspondantes.

Tableau 7 : Calcul du nombre mensuel d'heures de garde au-delà duquel le CMG ne permet plus de réduire le reste à charge

	Nombre mensuel d'heures seuil avec tarif horaire de 7,5 €	nb de jours par semaine (10h/j - 19,6j/mois)	Nombre mensuel d'heures seuil avec tarif horaire de 8,5 €	nb de jours par semaine (10h/j - 19,6j/mois)	Nombre mensuel d'heures seuil avec tarif horaire de 9,5 €	nb de jours par semaine (10h/j - 19,6j/mois)
famille de la tranche 1	145,1	3,7	128,1	3,3	114,6	2,9
famille de la tranche 2	125,1	3,2	110,4	2,8	98,8	2,5
famille de la tranche 3	105,1	2,7	92,7	2,4	83,0	2,1

Source : Mission.

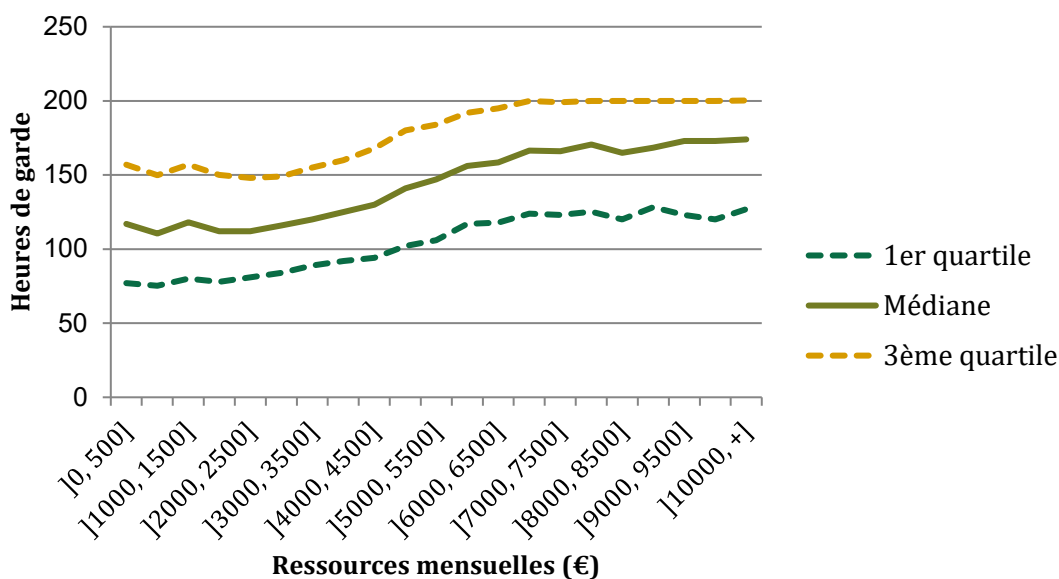
La mission a collecté des données auprès des gestionnaires de micro-crèches relatives au nombre d'heures de garde moyen par semaine. Sur l'échantillon de 89 micro-crèches Paje ayant transmis cette information, la durée moyenne des contrats est de 25 heures par semaine, contre 31 heures pour les dix micro-crèches PSU ayant fourni cette information. Il apparaît ainsi que les micro-crèches Paje de l'échantillon présentent en moyenne des durées d'accueil inférieures de plus d'une demi-journée par rapport aux micro-crèches en PSU.

L'exploitation des données 2019¹² de la CNAF relatives au CMG structure mettent en évidence un recours horaire croissant en fonction des revenus des bénéficiaires, bien qu'un plateau semble être atteint autour de 7 000 € de ressources mensuelles (cf. graphique 6).

¹¹ En micro-crèche Paje, les parents bénéficient du CMG structure, dont le montant est plafonné et déterminé pour que le RAC des parents soit au moins égal à 15 % du coût de la garde. Dans ces conditions, le CMG réduit le RAC des parents jusqu'à ce que le coût des frais de garde atteigne une valeur telle que le plafond du CMG est égal à 85 % de cette valeur. En assimilant le coût mensuel de la garde au produit du nombre d'heures de garde - Nh - et du coût horaire - Th- (ce qui n'est pas tout à fait exact car il conviendrait d'ajouter d'autres frais tels que les changes ou les repas quand ils sont facturés en sus par la structure), le CMG structure cesse de réduire le RAC dès que $0,85 \times Th \times Nh =$ plafond du CMG.

¹² Données les plus récentes dont a pu disposer la mission.

Graphique 6 : Recours horaire mensuel selon les ressources des parents



Source : FR6, CNAF. Calculs : IGF, pôle de science des données.

Il ressort de l'exploitation de ces mêmes données qu'une proportion importante des familles recourant aux micro-crèches font garder leurs enfants sur des durées relativement faibles. Ainsi 31 % font garder leurs enfants moins de 100 heures par mois soit moins de 5 heures par jour. Si la mission ne dispose pas d'éléments permettant d'établir une causalité entre ces durées de garde peu élevées et le coût élevé de la garde en micro-crèche pour les familles, le lien est probable.

Au-delà de ses effets négatifs en matière d'égalité d'accès, le coût élevé de la garde en micro-crèche présente donc le risque d'obliger les parents à recourir à une activité à temps partiel, notamment les mères qui sont les plus touchées¹³, ou d'obliger les familles à multiplier les modes de garde pour couvrir un temps plein. Ainsi, plusieurs gestionnaires rencontrés par la mission ont évoqué le cas de familles qui complètent des gardes en micro-crèche à temps partiel par d'autres modes de garde plus ou moins formels (famille, voisins, etc.).

2.3. Les micro-crèches se concentrent dans les communes les plus aisées et les grandes métropoles

Dans son rapport sur l'accueil des enfants de moins de 3 ans¹⁴, le Haut conseil de la famille souligne qu'en métropole, seules 3 % des communes accueillent plus de 10 enfants en micro-crèche Paje, contrairement aux DROM où 37 % des communes accueillent plus de 10 enfants dans de telles structures.

¹³ Le temps partiel qui concerne 29% des femmes contre 5% des hommes salariés, est dit « choisi » dans environ 60% des cas. Or parmi les salariés à temps partiel « choisi », le motif de ce recours au temps partiel est le « soin apporté aux enfants ou à un parent » pour 48% des femmes contre seulement 14% des hommes : <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/cfc69214897ee604fa6d46a7b83d1f71/TetE-161-02-Briard.pdf>

¹⁴ Rapport du Conseil de la famille "Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique" de mars 2023 : https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea_-_accueil_du_jeune_enfant-2.pdf

Le rapport indique que **cette faible couverture territoriale s'accompagne d'une concentration sur les communes les plus aisées** (taux de couverture de 4,3% dans les communes ayant un niveau de vie supérieur de 25% à la médiane alors que le taux de couverture moyen des micro-crèches Paje est de 2,4% au niveau national) **et les grandes métropoles** (taux de couverture de 10,7 % dans les communes-centre les plus aisées, de 8,3 % dans les banlieues proches aisées).

À partir des données de la CNAF portant sur les micro-crèches actives en 2021, la mission a procédé dans son annexe II à une cartographie des micro-crèches PSU et Paje. Il ressort de ce travail que¹⁵ :

- ◆ **les micro-crèches Paje sont majoritairement implantées dans des zones urbaines et, en particulier, dans les grandes métropoles ;**
- ◆ **les micro-crèches Paje se situent majoritairement dans des zones où le niveau de vie est plus élevé que la moyenne nationale ;**
- ◆ **l'implantation des micro-crèches Paje ne semble pas être déterminée par un déficit d'offre de garde sur le territoire.**

Ainsi, en métropole, les micro-crèches se développent majoritairement dans des territoires leur permettant de s'adresser à des familles dont les revenus sont supérieurs à la moyenne.

2.4. Ces spécificités présentent un risque de segmentation préjudiciable à la mixité sociale en EAJE

Du fait de cette implantation hétérogène, qui privilégie certains territoires caractérisés par un niveau de vie plus élevé que la moyenne, de stratégies commerciales qui ciblent un certain type de public¹⁶ et de montants de reste à charge nettement plus élevés que pour les autres EAJE, les micro-crèches s'adressent majoritairement aux familles les plus aisées.

Dès lors, le risque d'une « segmentation du marché » existe, notamment dans le cas où la dynamique de création de places en micro-crèche et la stagnation de l'offre de places en EAJE PSU, observée ces dernières années, se poursuivrait. Ce risque serait d'ailleurs amplifié dans le si un nombre croissant de communes choisissent de réduire l'offre en établissement PSU pour privilégier l'accueil en micro-crèche. Cette situation existe déjà dans certaines communes et pourrait se développer dans un contexte marqué par des contraintes financières croissantes pour les collectivités territoriales, les micro-crèches offrant l'avantage de ne nécessiter aucun financement de leur part.

Les enfants des familles les plus modestes seraient alors accueillis en EAJE PSU, dont les tarifs sont adaptés à leur niveau de ressources financières, tandis que les enfants des familles aisées seraient accueillis en micro-crèche. Ceci se traduirait par une réduction de la mixité sociale qui commence à être observée dans la pratique.

¹⁵ Une analyse plus détaillée est disponible en annexe II : Les schémas de financement et modèles économiques des micro-crèches

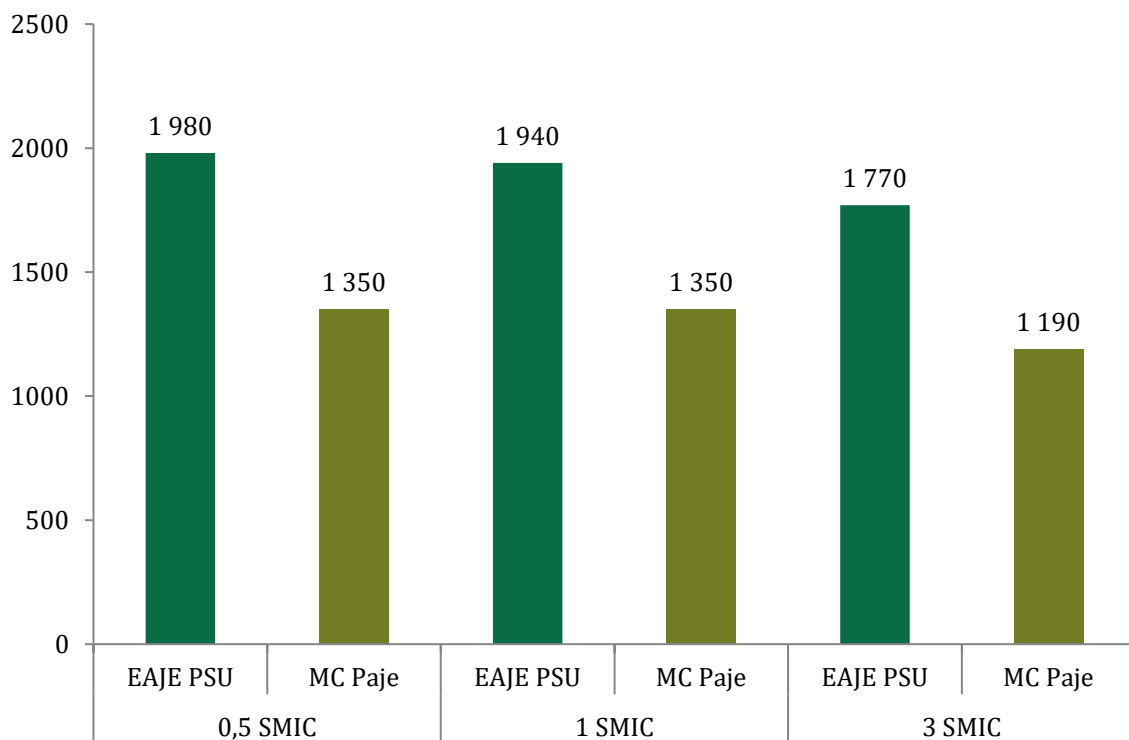
¹⁶ Ainsi certaines structures axent leur communication sur le bilinguisme ou la pédagogie Montessori. Ces références relèvent toutefois davantage de la stratégie marketing que d'une approche collective pensée par les professionnels comme le soulignait le rapport IGAS de mars 2023, la DGCCRF soulignant même dans son enquête menée en 2021 auprès de 362 micro-crèches, une communication mensongère et des allégations trompeuses.

3. Un financement public en théorie moins élevé que pour les autres EAJE, mais qui peut être équivalent dans le cas d'un berceau réservé

3.1. Un coût pour les finances publiques nettement inférieur aux autres EAJE

Le mode de financement des micro-crèches Paje, qui repose pour une part significative sur les familles, se traduit par un niveau de financement public nettement inférieur à celui des EAJE PSU, cet écart étant encore plus élevé dans le cas d'un couple biactif (le montant du CMG structure est plus généreux pour un parent isolé). Selon les données de la CNAF et de la DSS cet écart varie entre 10 800 € et 8 880 € par an pour un couple biactif et 7 560 € et 6 960€ par an pour un parent isolé en fonction des revenus considérés :

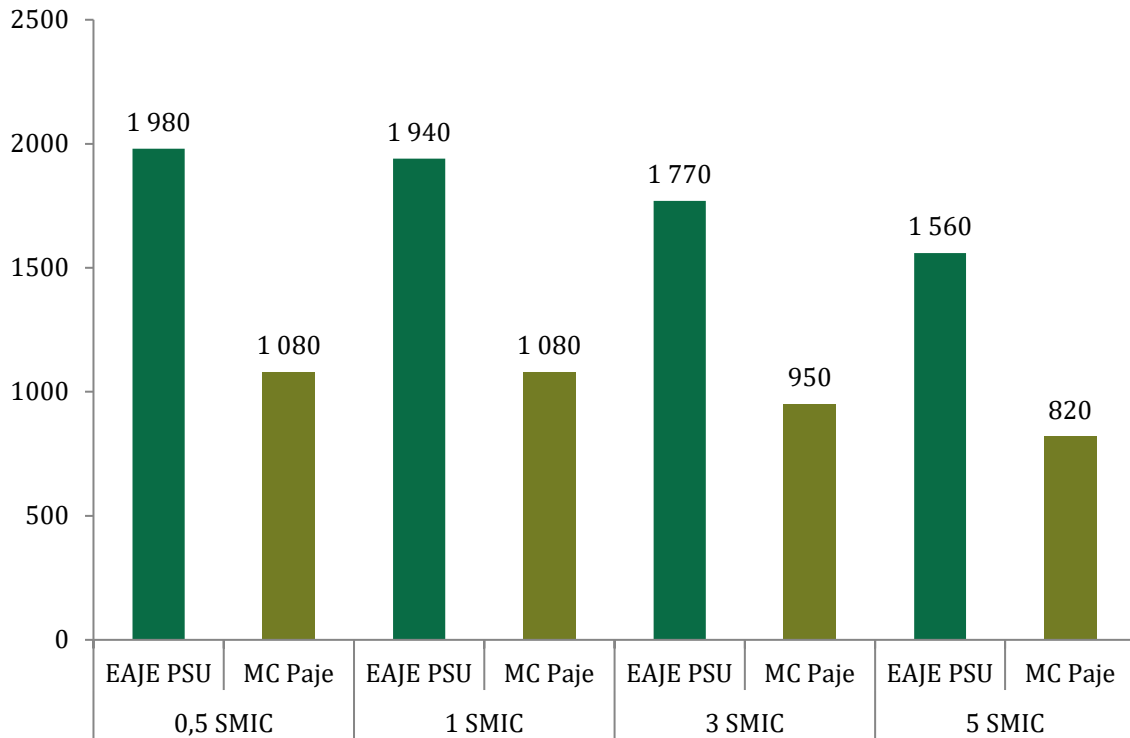
Graphique 6 : Montant mensuel de financement public pour un parent isolé



Source : Mission.

Annexe III

Graphique 7 : Montant mensuel de financement public pour un couple biactif



Source : Mission.

Ces comparaisons fondées sur des cas-types ne reflètent que partiellement la réalité en matière de coût de la place pour les finances publiques dans la mesure où les différents types de familles considérées dans ces cas-types ne sont pas uniformément distribués dans les deux types de structures d'accueil.

En prenant en compte les données agrégées au niveau national pour l'année 2021¹⁷ (montant des dépenses de fonctionnement versées par la CAF pour l'accueil collectif de 0 à 3 ans, montant des dépenses de fonctionnement micro-crèches dont CMG versées par la CAF, dépenses liées au Contrat enfance jeunesse (CEJ), dépenses de crédit d'impôt pour frais de garde d'un enfant de moins de 3 ans et dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales) et en le rapportant au nombre de places dans les différents types d'établissement, on aboutit à un montant de financement public moyen de 1 287 € par place et par mois pour un EAJE PSU contre 933 € pour une micro-crèche Paje. Les écarts importants avec les montants de financement public des cas-types CNAF/DSS, notamment dans le cas des EAJE PSU, s'expliquent en grande partie par la différence de méthodologie¹⁸ et les approximations éventuelles attachées à l'utilisation de données agrégées peu détaillées.

Il est à noter que ces résultats diffèrent de ceux obtenus dans les simulations réalisées dans l'annexe IV pour estimer le passage des micro-crèches Paje au modèle de la PSU étant donné qu'ils ne prennent pas en compte l'effet de la réservation de berceaux qui vient minorer les financements publics nécessaires au fonctionnement des établissements.

¹⁷ Montants issus du tableau 1 « Dépenses en 2021 pour les modes de garde formels » du REPSS 2022

¹⁸ Le calcul à partir de cas-types reste théorique et partiel puisque limité à 4 catégories de revenu. Il ne tient pas compte des effets de structure (répartition des familles en fonction des revenus) et des durées effectives de garde. Le calcul à partir des données agrégées permet de prendre en compte les dépenses réelles de garde.

3.2. Le coût pour les finances publiques d'un berceau en micro-crèche peut toutefois être équivalent ou supérieur à celui d'un EAJE PSU en cas de réservation de berceau ou de garde à temps partiel

3.2.1. Le coût pour les finances public d'un berceau réservé augmente de 79 % dans le cas d'une micro-crèche Paje et de 42 % pour un EAJE PSU

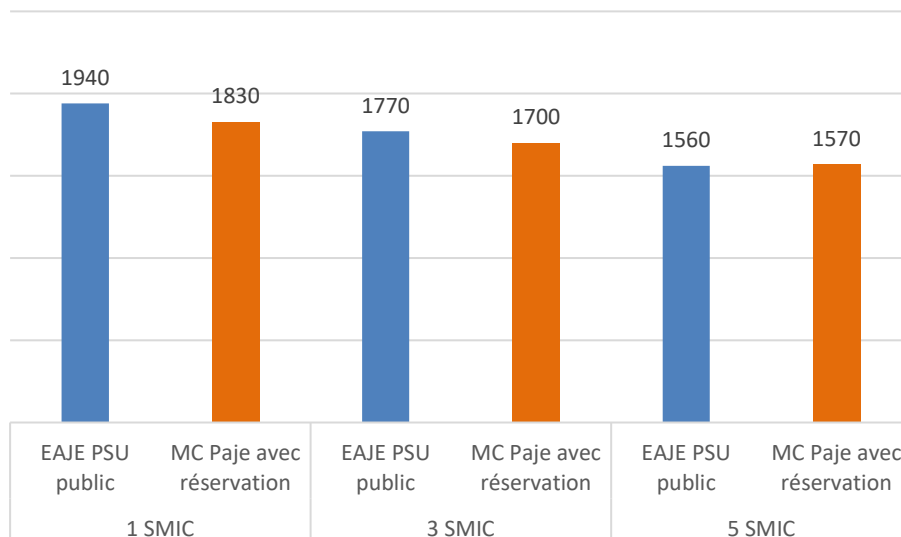
Le montant de financement public évoqué en 3.1 n'intègre pas le Crédit d'impôt famille (CIFAM) alors que celui-ci augmente très significativement la part de financement public du fait, d'une part, du montant élevé de cette réservation et, d'autre part, de la prise en charge à 75 % de ce montant par les finances publiques (50 % au titre du CIFAM et 25 % du fait de la déductibilité de cette dépense de l'IS).

Dans le cas d'un berceau réservé, facturé 12 000 € par an à l'employeur réservataire, **le financement public lié à cette réservation s'élève donc à 750 € par mois ce qui représente, par rapport à un berceau non réservé, une augmentation du coût pour les finances publiques de 42 % pour un EAJE PSU et 79 % pour une micro-crèche Paje pour un couple biactif disposant d'un niveau de revenu égal à 3 SMIC** (respectivement 48 % et 91 % pour un couple biactif disposant d'un niveau de revenu égal à 5 SMIC).

3.2.2. Le nombre élevé de berceaux réservés dans les micro-crèches appartenant aux grands groupes rapproche le niveau de financement public de ces structures de celui des EAJE publics

Il convient tout d'abord de souligner que dans le cas d'un berceau réservé (hypothèse d'une réservation facturée 12 k€ par an), le montant de financement public devient équivalent à celui d'un berceau d'un EAJE public qui ne recourt pas à la réservation :

Graphique 8 : Comparaison des montants mensuels de financement public entre un berceau réservé en MC Paje et un berceau non réservé dans un EAJE public



Source : Mission.

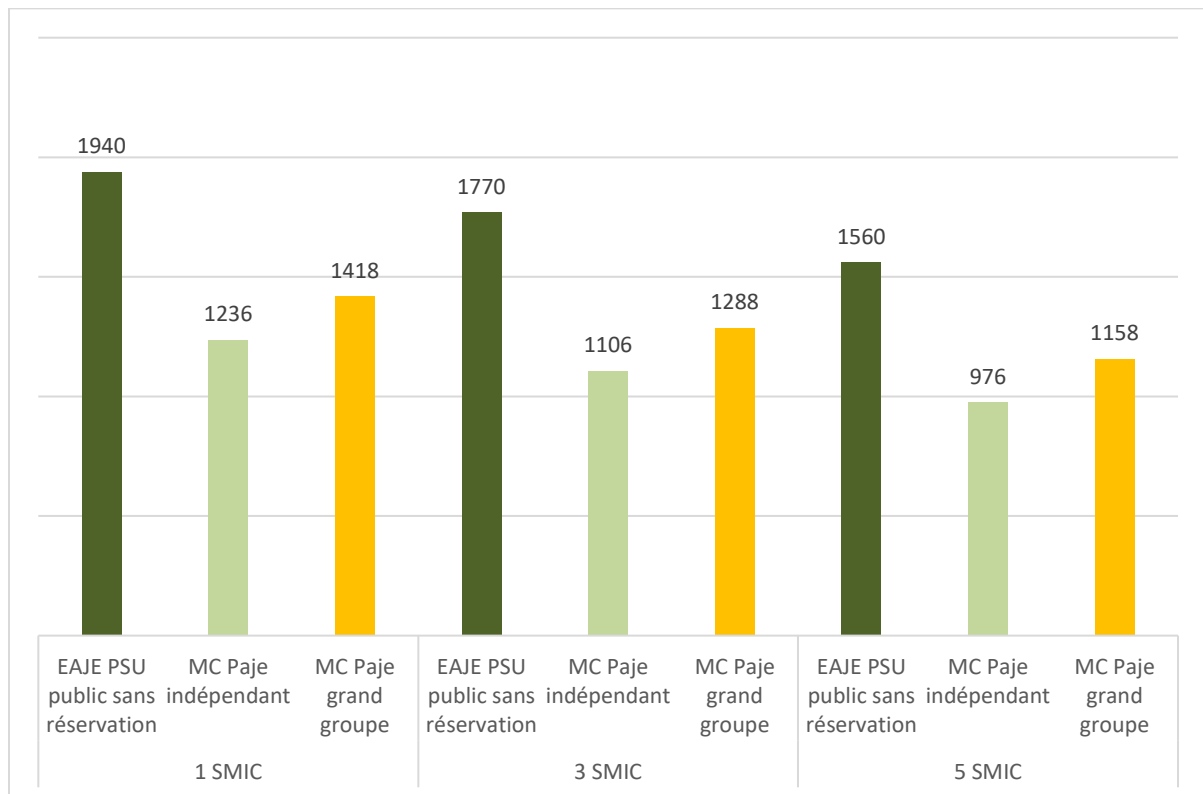
Annexe III

On peut toutefois raisonner au niveau de la structure d'accueil et non du berceau, ce qui suppose dans ce cas de disposer du nombre moyen de berceaux réservés dans les structures. Sur ce point, l'exploitation du questionnaire adressé par la mission aux gestionnaires de crèches fait ressortir les résultats suivants :

- ◆ 5,4 berceaux sont réservés en moyenne dans les micro-crèches appartenant aux quatre plus grands groupes ;
- ◆ 2,5 berceaux sont réservés en moyenne dans les autres micro-crèches.

Dans ce cas l'écart de montant de financement public par rapport à une structure publique PSU est notablement réduit par rapport aux écarts mentionnés en 3.1¹⁹ :

Graphique 9 : Comparaison des montants mensuels de financement public dans différents types de structures en tenant compte du nombre moyen de berceaux réservés



Source : Mission.

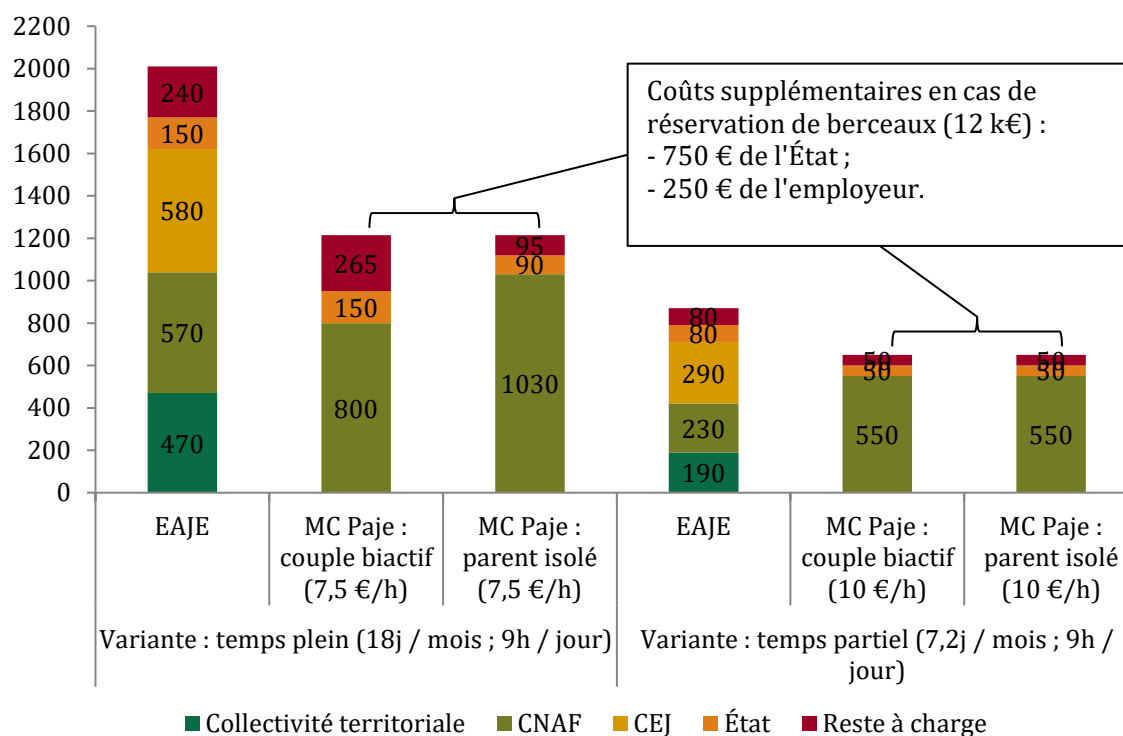
Compte tenu des caractéristiques des micro-crèches Paje évoquées en partie 2 de cette annexe, qui les rend peu compatibles avec un certain nombre d'obligations liées à l'exercice d'une activité de service public (égalité d'accès notamment), **il est permis de s'interroger sur le niveau de financement public d'un berceau réservé en micro-crèche Paje**. Ce niveau de financement public apparaît d'autant moins justifié que ces structures, du fait des nombreuses dérogations dont elles bénéficient (voir annexes I et V) qui font porter un risque supérieur aux EAJE PSU en matière de qualité d'accueil, sont caractérisées par des coûts de fonctionnement plus bas que les autres EAJE (cf. Annexe II). Ceci est renforcé par le fait que les structures privées bénéficient pour leurs salariés d'exonérations de cotisations sociales, contrairement aux EAJE publics.

¹⁹ Pour estimer le financement public par berceau dans la structure, la mission calcule le montant total de financement public lié à la réservation (5,4 x 750€ par mois) puis le ventile sur l'ensemble des 12 berceaux, ce qui a tendance à minorer ce montant de financement public dans la mesure où toutes les micro-crèches Paje ne disposent ni d'un agrément pour 12 places ni d'un taux de remplissage de 100 %.

3.2.3. Le coût pour les finances publiques d'une place en micro-crèche Paje peut être supérieur à celui d'un EAJE PSU en cas de garde à temps partiel

Comme évoqué en partie 2.2, les durées de garde peuvent être inférieures en MC Paje, de manière à minimiser le reste à charge pour les familles et maximiser la solvabilisation liée au CMG. Les tarifs horaires peuvent également être adaptés au nombre de jours facturés aux familles. Le graphique 10 représente pour une famille percevant 3 SMIC, la répartition de la charge d'accueil dans des situations qui semblent plus réalistes au vu des entretiens menés par la mission, qu'avec les hypothèses prises en compte dans le REPSS. **Cela illustre que dans le cas d'un temps partiel, le coût pour les finances publiques en micro-crèche Paje – avec ou sans réservation de berceau – peut être supérieur par place au coût en EAJE PSU. En outre, même pour une garde à temps complet, le coût pour les finances publiques d'une place en MC Paje peut dépasser celui d'une place en EAJE PSU dès lors que la famille bénéficie d'un berceau réservé par un employeur privé.**

Graphique 10 : Répartition de la charge d'accueil (hors CEJ), pour une famille percevant 3 SMIC



Source : Mission, à partir des calculs DSS.

Note : Contrairement à l'approche retenue pour les micro-crèches, les cas-types relatifs aux EAJE sont calculés à partir d'une approche « macro » basée sur un coût de revient à la place : celui-ci peut donc être différent selon les EAJE, d'autant que le coût de revient total de 2 010 € a été estimé pour 2023, avec un nombre de places inférieur à celui des années précédentes. Le montant de 580 € relatif aux contrats enfance-jeunesse (CEJ), remplacés par les bonus de la Cnaf au titre des conventions territoriales globales (CTG), est un majorant du montant qui peut être pris en charge par la Cnaf dans ce cadre et à défaut par la collectivité territoriale.

ANNEXE IV

Modèles de financement alternatifs des micro-crèches Paje

SOMMAIRE

1. LE CREDIT D'IMPOT FAMILLE POURRAIT ETRE SUPPRIME POUR AMELIORER L'EFFICACITE DE LA DEPENSE PUBLIQUE DANS LE SECTEUR DE LA PETITE ENFANCE.....	1
1.1. La suppression du crédit d'impôt famille pour la réservation de berceaux permettrait de dégager 175 M€ par an et pourrait avoir un impact marginal sur les réservations de places en crèches.....	1
1.2. Les fonds dégagés par la suppression du crédit d'impôt famille pourraient être réaffectés pour contribuer aux objectifs du service public de la petite enfance réalloués.....	7
2. ALIGNER LE FINANCEMENT DES MICRO-CRECHES PAJE SUR LA PSU, POUR TOUT OU PARTIE DES ETABLISSEMENTS, PERMETTRAIT D'HARMONISER LEURS TARIFS AVEC CEUX DE L'ENSEMBLE DES CRECHES ET D'AMELIORER LEUR TRANSPARENCE.....	8
2.1. Imposer le passage en PSU de l'ensemble des micro-crèches Paje implique des transformations structurelles du secteur des EAJE.....	8
2.1.1. <i>Les micro-crèches Paje dont le chiffre d'affaires est constitué à au moins 34 % de revenus issus de la réservation de berceaux pourraient être alignées sur le modèle des crèches PSU, ce qui représenterait un gain pour les finances publiques jusqu'à 47 M€.....</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>L'alignement des micro-crèches Paje sur le modèle des crèches PSU pourrait nécessiter des financements complémentaires à hauteur de 127 M€ de la part des collectivités territoriales et aurait un effet déstabilisateur sur certaines structures.....</i>	<i>11</i>
2.2. Le modèle de la PSU fait l'objet de critiques, qui pourraient rendre plus difficile l'harmonisation des différents modèles de financement.....	13
3. LE MAINTIEN D'UN MODELE DE MICRO-CRECHES PAJE POURRAIT S'ACCOMPAGNER D'UNE EVOLUTION DU MODE DE CALCUL DU CMG STRUCTURE	14
3.1. Linéariser le CMG structure en fonction du revenu des ménages permettrait de lisser ses effets de seuil.....	14
3.1.1. <i>Scénario 1 : Le CMG pourrait être linéarisé pour la tranche 2 en conservant les montants actuels des tranches 1 et 3, ce qui représenterait – en l'absence de changement de comportement – un gain de 0,4 % pour les finances publiques par rapport à la situation actuelle.....</i>	<i>18</i>
3.1.2. <i>Scénario 2 : le CMG structure pourrait être rehaussé pour les ménages les plus modestes pour aligner leur reste à charge sur celui applicable en crèches PSU, ce qui pourrait représenter un surcoût de 1,4 à 3,8 % pour les finances publiques par rapport au montant versé actuellement.....</i>	<i>20</i>
3.2. Un CMG structure horaire et linéarisé permettrait une meilleure prise en compte du nombre d'heures de garde mais présente des risques inflationnistes.....	22
3.2.1. <i>Scénario 3 : un CMG horaire indépendant du tarif facturé aux familles permet de tenir compte des durées de garde et de réduire le reste à charge des familles les plus modestes sans toutefois corriger tous les défauts du dispositif actuel.....</i>	<i>22</i>

- 3.2.2. *Scénario 4 : la formule de calcul du CMG structure pourrait se rapprocher de celle prévue pour le CMG emploi direct afin de corriger les défauts de l'actuel CMG mais présenterait un risque inflationniste..... 27*
- 3.2.3. *En approchant certains changements de comportements, la linéarisation du CMG structure pourrait entraîner une hausse du volume d'heures de garde en micro-crèche de 9 % pour la tranche 1 et de 17 % pour la tranche 2..... 31*

4. LES AIDES A L'IMPLANTATION PROPOSEES PAR LES CAF AUX MICRO-CRECHES POURRAIENT EVOLUER POUR DEVENIR PLUS INCITATIVES ET AMELIORER LA TRANSPARENCE ET LE SUIVI DES PROJETS 36

- 4.1. Les subventions d'investissement versées par les Caf dans le cadre du Piaje ne permettent pas un suivi et un contrôle du projet suffisants par ces dernières ..36
- 4.2. Au-delà des subventions, d'autres types d'instruments pourraient être mis en place pour soutenir des projets d'implantation de micro-crèches tout en permettant aux Caf d'améliorer leur contrôle sur ces projets40

1. Le crédit d'impôt famille pourrait être supprimé pour améliorer l'efficacité de la dépense publique dans le secteur de la petite enfance

1.1. La suppression du crédit d'impôt famille pour la réservation de berceaux permettrait de dégager 175 M€ par an et pourrait avoir un impact marginal sur les réservations de places en crèches

Le crédit d'impôt famille (CIFAM) a été créé par l'article 98 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004. Il vise à « inciter les entreprises à s'impliquer davantage dans la politique familiale »¹ afin de « répondre à une attente des familles et de permettre aux salariés de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale ».

Ce dispositif fiscal est destiné aux entreprises imposées sur leur bénéfice réel, quelles que soient leur activité et leur forme juridique, et est codifié à l'article 244 quater F du code général des impôts (CGI). Il permet aux entreprises qui engagent des dépenses en faveur de la garde des enfants de leurs salariés, dans des champs précisés par le CGI et qui ont évolué dans le temps, de bénéficier, **dans la limite de 500 000 € par société, d'un crédit d'impôt de 50 % pour les dépenses engagées pour des places de crèches** et de 25 % pour des dépenses engagées dans le cadre de chèques emploi service universel (CESU). Les indépendants sont exclus du dispositif, qui est donc réservé aux seuls travailleurs ayant un statut de salarié.

La mission a analysé les principales caractéristiques des entreprises bénéficiaires du CIFAM à partir des données de la direction générale des finances publiques (DGFIP) (cf. encadré 1). Il apparaît que le secteur des activités financières et d'assurance possède une part importante de la créance CIFAM totale (20 %), relativement au nombre de groupes concernés (764). Le secteur des « activités scientifiques et techniques ; des services administratifs et de soutien » compte, quant à lui, pour 16 % de la créance totale. Les sièges sociaux et holding sont également des bénéficiaires importants (22 %), bien que ce chiffre soit difficilement interprétable compte tenu de la disparité des activités exercées par les groupes ainsi catégorisés.

Tableau 1 : Montant et proportion détenue de la créance CIFAM par secteur d'activité du groupe en 2022

Code A 17	Libellé A 17	Montant de la créance (en €)	Part de la créance totale CIFAM 2022	Nombre de groupes
AZ	Agriculture, sylviculture et pêche	116 143	0%	32
C1	Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	1 114 395	1%	90
C2	Cokéfaction et raffinage	218 010	0%	3
C3	Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	4 433 257	3%	78
C4	Fabrication de matériels de transport	2 572 376	2%	22
C5	Fabrication d'autres produits industriels	5 909 081	4%	320
DE	Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	2 259 181	1%	47
FZ	Construction	5 012 328	3%	676

¹ Dossier de présentation du projet de loi de finances pour 2004, Dispositions fiscales, Création d'un crédit d'impôt famille aux bénéfices des entreprises, 25 septembre 2003.

Annexe IV

Code A 17	Libellé A 17	Montant de la créance (en €)	Part de la créance totale CIFAM 2022	Nombre de groupes
GZ	Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	12 169 562	8%	1 474
HZ	Transports et entreposage	3 795 936	2%	137
IZ	Hébergement et restauration	1 751 978	1%	367
JZ	Information et communication	12 174 780	8%	1 783
KZ	Activités financières et d'assurance, hors activités des sociétés holding	32 629 232	20%	764
LZ	Activités immobilières	4 313 801	3%	425
MN	Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien, hors sièges sociaux	26 428 518	16%	3 912
OQ	Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	8 079 667	5%	805
RU	Autres activités de services	2 086 266	1%	283
-	Sièges sociaux & holdings	35 797 631	22%	1 297
	Total général	160 862 709	100 %	12 517

Source : Répertoire SIRENE, FARE, INSEE. MVC CIFAM, DGFIP pour 2022. Calculs : IGF, pôle science des données. Note de lecture : Lorsque l'activité du groupe a été retrouvée dans FARE, c'est cette dernière qui est utilisée pour la classification proposée. En revanche, lorsqu'une unité légale n'a pas été retrouvée dans FARE, c'est sa propre activité principale, telle que renseignée dans le répertoire SIRENE, qui est utilisée.

En termes de taille, il apparaît que les grandes entreprises bénéficient davantage du CIFAM (cf. tableau 2). En effet, les grandes entreprises détiennent une part sensiblement plus importante de la créance totale (32 %) que les autres catégories considérées. Il n'est pas possible d'attribuer une catégorie de groupe aux unités légales non retrouvées dans la base FARE (cf. encadré 1). Néanmoins, leurs secteurs d'activités tels qu'indiqués dans le tableau 5 laissent supposer qu'il s'agit pour une part importante d'entre elles de grandes entreprises. Ces unités légales représentent par ailleurs une part non négligeable de la créance CIFAM totale (16 %). Ces résultats sur la taille et la répartition sectorielle des entreprises bénéficiaires du CIFAM sont cohérents avec les résultats de la mission de 2021².

Tableau 2 : Montant et proportion détenue de la créance CIFAM par type de groupe en 2022

Catégorie de groupe	Montant de la créance (en €)	Part de la créance totale CIFAM 2022	Nombre de groupes
Grandes entreprises	51 621 597	32 %	170
ETI	37 745 167	23 %	1 002
PME	29 424 827	18 %	3 622
Microentreprises	15 771 483	10 %	6 897
Unités légales non retrouvées dans FARE	26 299 635	16 %	826
Total général	160 862 709	100 %	12 517

Source : Répertoire SIRENE, FARE, INSEE. MVC CIFAM, DGFIP pour 2022. Calculs : IGF, pôle science des données.

² IGF, Évaluation du crédit d'impôt famille, juillet 2021.

Annexe IV

L'analyse du montant des créances par groupe fait ressortir 48 groupes, soit 128 unités légales, dont la créance dépasse 500 000 € en 2022. Il apparaît ainsi que le secteur des activités financières et d'assurance devance largement les autres secteurs quant à la part de créance qu'il détient (11 %). Les parts de créance détenues par les autres secteurs représentés sont relativement proches, autour de 3 % (cf. tableau 3). **La mission a également pu noter la présence, parmi les bénéficiaires les plus importants du CIFAM, de groupes dont l'activité principale est l'accueil du jeune enfant (2 % de la créance totale),** secteur comprenant les crèches et haltes-garderies. Par ailleurs, concernant la taille des entreprises dont la créance est supérieure à 500 000 € en 2022, les grandes entreprises sont surreprésentées, à la fois par leur nombre (45) mais aussi par la part de la créance totale qu'elles détiennent (33 %) (cf. tableau 4).

Tableau 3 : Montant et proportion détenue de la créance CIFAM pour les bénéficiaires ayant une créance supérieure à 500 k€, par secteur d'activité du groupe en 2022

Secteur d'activité	Montant de la créance (en €)	Part de la créance totale CIFAM 2022	Nombre de groupes
Accueil de jeunes enfants	2 462 961	2 %	3
Activités financières et d'assurance	18 034 934	11 %	12
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	1 810 076	1 %	3
Fabrication d'armes, construction aéronautique et spatiale	5 303 444	3 %	4
Fabrication de matériels de transport	2 742 509	2 %	3
Industrie extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	4 028 546	3 %	4
Transports et entreposage	4 202 688	3 %	3
Autres	13 942 312	8 %	16
Total	52 527 470	33 %	48

Source : Répertoire SIRENE, FARE, INSEE. MVC CIFAM, DGFIP pour 2022. Calculs : IGF, pôle science des données.

Tableau 4 : Montant et proportion détenue de la créance CIFAM pour les bénéficiaires ayant une créance supérieure à 500 k€, par taille du groupe en 2022

Catégorie de groupe	Montant de la créance (en €)	Part de la créance totale CIFAM 2022	Nombre de groupes
Grandes entreprises	50 064 509	31%	45
ETI	2 462 961	2%	3
Total	52 527 470	33%	48

Source : Répertoire SIRENE, FARE, INSEE. MVC CIFAM, DGFIP pour 2022. Calculs : IGF, pôle science des données.

Les investigations de la mission ont ainsi conduit à identifier plusieurs limites au CIFAM qui en réduisent l'efficacité, pour certaines déjà identifiées par le rapport de 2021³ :

- ◆ **toutes les entreprises ne se sont pas saisies du CIFAM de la même façon et ce dernier bénéficie majoritairement aux grandes entreprises, et donc aux salariés des grandes entreprises.** Le CIFAM renforce donc le caractère inégalitaire de l'accès aux EAJE (cf. Annexe III également) ;
- ◆ **le caractère inégalitaire du CIFAM est d'autant plus problématique que le taux élevé de financement public des dépenses des employeurs conduit à augmenter le taux de subventionnement des places en micro-crèches** pour le rapprocher – voire dépasser – celui en PSU (cf. Annexe III), sans garantie de réduction des reste à charge ;

³ IGF, Évaluation du crédit d'impôt famille, juillet 2021.

Annexe IV

- ◆ **si le CIFAM est plafonné à 500 k€ pour chaque société, ce plafond est régulièrement dépassé au niveau du groupe.** En effet, le plafonnement se fait au niveau de chaque société, déterminée par son numéro SIREN. Or, des groupes qui sont composés de plusieurs unités légales peuvent saturer le CIFAM pour chacune de leurs sociétés. Cela conduit ainsi certaines entreprises à dépasser le plafond de 500 k€ au niveau du groupe. La mission a notamment constaté que plusieurs des quatre grands groupes de crèches font partie des entreprises qui dépassent le plafond du CIFAM, faisant ainsi financer une partie de leur chiffre d'affaires par l'État ;
- ◆ le CIFAM a été mis en place pour encourager les entreprises à s'investir dans la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et pour qu'elles contribuent ainsi à la création de places en crèches. Toutefois, **le CIFAM apparaît désormais davantage comme une aide au fonctionnement régulier pour les EAJE en participant au financement de places en crèches existantes ;**
- ◆ **la réservation de berceaux participe des avantages sociaux des entreprises et n'est pas soutenue uniquement par l'existence du CIFAM.** En effet, la question de l'équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle est un sujet lié à la politique de responsabilité sociale des entreprises. La réservation de berceaux fait partie des avantages sociaux mis en place par les entreprises pour attirer et retenir leurs salariés. La mission estime que cette politique pourrait perdurer, au moins pour les grands groupes, en cas de suppression du CIFAM, pour satisfaire la demande de leurs salariés et préserver leur attractivité. Ceci a pu être confirmé par des entretiens que la mission a réalisés avec des réservataires. Il est ainsi apparu que certains grands groupes réservent un nombre de berceaux qui leur fait dépasser le seuil du CIFAM, ce qui indique que le CIFAM n'est pas le seul déterminant de leur stratégie de réservation de berceaux ;
- ◆ **le CIFAM a un effet inflationniste sur les prix de la réservation de berceaux, au détriment des employeurs qui n'en bénéficient pas.** Du reste, les déterminants de la fixation du prix semblent échapper largement à des logiques économiques précises, et le montant perçu *in fine* par le gestionnaire peut être très variable selon que l'employeur est passé par un intermédiaire, et si la crèche fait partie du réseau de cet intermédiaire ou pas.

Le montant de la dépense fiscale imputable au CIFAM était de 170 M€ en 2022 et évalué à 195 M€ pour 2023 et 2024⁴. Le montant du seul volet du CIFAM lié à la réservation de places en crèches s'élevait, quant à lui, à environ 153 M€ en 2022 et pourrait atteindre 176 M€ en 2023 et 2024. En effet, selon les estimations de la mission sur l'évaluation du CIFAM de 2021⁵, la part des dépenses relatives à la réservation de places en crèches représenterait plus de 90 % de la dépense fiscale du CIFAM, pour moins de 10 % pour les dépenses liées aux CESU. **Ainsi, une suppression du CIFAM permettrait de dégager entre 170 M€ et 195 M€ par an pour les finances publiques.**

⁴ Estimation présentée en annexe du projet de loi de finances pour 2024, Voies et Moyens, tome II.

⁵ IGF, Évaluation du crédit d'impôt famille, juillet 2021.

Annexe IV

La mission estime que la suppression du CIFAM pourrait avoir les effets de bord suivant sur le marché de la réservation de berceaux :

- ◆ **un rééquilibrage du prix du berceau pourrait se mettre en place en lien avec la baisse des subventions publiques.** Avec le CIFAM, qui s'élève à 50 % des dépenses éligibles (dans la limite d'un plafond de 500 000 €) et la déduction fiscale de 25 % sur le montant de l'impôt sur les sociétés au titre des dépenses liées à la garde d'enfants engagées par les entreprises, les réservataires privés ne dépensent actuellement qu'environ 25 % du prix du berceau. Ainsi, la fin des subventions publiques pourrait engager une réduction du prix du berceau dans des proportions qu'il est difficile à la mission d'évaluer en amont. Toutefois, il est raisonnable de penser que le prix pourrait converger progressivement vers celui actuellement fixé aux institutions qui ne bénéficient pas du CIFAM ;
- ◆ **l'impact sur le nombre de berceaux réservé dépendra du comportement des entreprises à l'annonce de la suppression du CIFAM.** Toutefois, les principaux bénéficiaires du CIFAM étant les grandes entreprises, et ces dernières étant soucieuses de maintenir ces avantages sociaux pour retenir leurs salariés, la mission estime que la suppression du CIFAM ne devrait pas avoir un impact déterminant sur leurs décisions de réservation de berceaux. Par ailleurs, la baisse probable du prix des berceaux liée à la suppression du CIFAM devrait encourager les TPE-PME à maintenir leurs réservations de places ou à les réduire dans une proportion relativement limitée. La mission estime ainsi que la suppression du CIFAM ne devrait pas avoir d'impact majeur sur le maintien des places actuellement réservées, que ce soit dans des établissements en PSU ou dans des micro-crèches Paje.

Encadré 1 : Méthodologie d'analyse des entreprises bénéficiaires du CIFAM

La mission s'est appuyée sur les données extraites de la base de données « mouvements sur créances de crédit d'impôt famille » (MVC CIFAM) produite par la direction générale des finances publiques (DGFIP). **MVC CIFAM enregistre l'ensemble des opérations liées à des créances fiscales portant sur l'impôt sur les sociétés au titre du CIFAM, et en particulier les initialisations, les restitutions, et les imputations.** Fichier unique des créances fiscales initialisées et consommées de crédit d'impôt famille, il est mis à jour deux fois par an. Le champ couvert par cette base est donc l'ensemble des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés ayant bénéficié de ce crédit d'impôt.

Le crédit d'impôt famille a pour but d'inciter les entreprises à engager des dépenses permettant à leurs employés de concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle, notamment par le biais de la réservation de berceaux au sein d'établissements de crèches. Il permet aux entreprises de déduire une partie de leurs dépenses sur leur impôt, dans la limite de 500 000 € par an. **Le montant et le plafond du crédit d'impôt famille sont calculés au niveau de chaque société membre du groupe.** Ainsi, le crédit d'impôt est plafonné à 500 000 € au niveau de chaque société membre du groupe (y compris la société mère) mais n'est pas plafonné pour la détermination du crédit d'impôt global du groupe par la société mère.

Dans la base MVC CIFAM, la créance est calculée au niveau de chaque unité légale en ajoutant et retranchant à son montant initial d'éventuelles augmentations et diminutions le cas échéant. La mission s'est intéressée exclusivement aux créances en cours lors de l'exercice 2022.

Étant donné la nature du CIFAM, la mission a cherché à raisonner à l'échelle des groupes économiques d'entreprises, étudiés en fonction de leur secteur d'activité au sein de la nomenclature d'activités française (NAF), ainsi que de leur catégorie (grande entreprise (GE), ETI, PME et microentreprise).

Annexe IV

Ce type d'informations est obtenu par le biais d'un appariement à la base FARE (Fichier Approché des Résultats d'ESANE) contenant les principales données comptables et financières des unités légales et entreprises issues des liasses fiscales, mises en cohérence avec les informations provenant de l'enquête sectorielle annuelle (ESA). Cette base couvre les entreprises marchandes participant au système productif (y compris les microentreprises et les auto-entrepreneurs), à l'exception des entreprises du secteur financier et des exploitations agricoles. Par le biais de la base de données LIFI (liaisons financières), la base FARE permet également de rattacher chaque unité légale à son groupe économique et d'en connaître l'activité principale ainsi que la catégorie.

Parmi les 13 164 unités légales ayant bénéficié du CIFAM en 2022, 12 338 ont été retrouvées dans FARE. Afin de connaître le secteur d'activité des entreprises non retrouvées dans FARE, la mission a procédé à un appariement au répertoire SIRENE (Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements) (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Secteur d'activité et part de la créance totale CIFAM des unités légales non retrouvées dans FARE 2021

Secteur d'activité	Nombre d'unités légales non retrouvées dans FARE	Part de la créance totale CIFAM 2022
Conseil pour les affaires et autres conseils de gestion	125	0 %
Conseil en système et logiciels informatiques	109	0 %
Fonds de placement et entités financières similaires	106	2 %
Autres assurances	39	2 %
Autres intermédiations monétaires	32	10 %
Activités des sociétés holding	22	0 %
Programmation informatique	17	0 %
Activités des sièges sociaux	16	0 %
Activités juridiques	16	0 %
Activités comptables	16	0 %
Autre	328	2 %

Source : Répertoire SIRENE, INSEE. MVC CIFAM, DGFIP. Calculs : IGF, pôle science des données.

Ainsi, 215 unités légales dont l'activité principale est « autres assurances », « autres intermédiations monétaires » ou « fonds de placement et entités financières similaires » ne sont pas retrouvées dans la base FARE, leur secteur d'activité ne faisant pas partie de son champ. Cependant, leur part cumulée de 14 % dans la créance totale du CIFAM en 2022 ont conduit la mission à les conserver dans l'étude. Dans le reste de ce travail, il est supposé que les unités légales non retrouvées dans FARE constituent chacune un groupe dont l'activité principale est celle renseignée dans le répertoire SIRENE.

Au total, 12 517 groupes économiques ont été reconstitués à partir des données MVC CIFAM.

Afin de raisonner à l'échelle des groupes, les créances dues au titre du CIFAM pour toutes les unités légales rattachées à un même groupe ont été sommées. Les groupes ont ainsi été répartis selon la version agrégée de la NAF en 17 catégories (A 17) (cf. tableau 1), à laquelle a été ajoutée une section supplémentaire « sièges sociaux et holdings », permettant d'isoler les groupes dont l'activité principale renseignée ne donne que peu d'informations quant à la nature réelle des activités exercées par le groupe.

Par la suite, la mission s'est intéressée aux 48 groupes, regroupant 128 unités légales, dont la créance dépasse 500 000 € en 2022. Afin de permettre une analyse plus fine de ces bénéficiaires, le secteur d'activité ainsi que la catégorie de chaque groupe concerné ont été redressés manuellement. La nomenclature proposée dans le tableau 3 s'appuie sur la version agrégée A 17 telle que précédemment présentée, tout en proposant, lorsque le secret statistique le permet, une désignation plus fine du secteur d'activité des groupes considérés. En particulier, le secteur d'activité de la plupart des groupes classés en tant que sièges « sociaux et holdings » ont été redressés.

Source : Mission.

1.2. Les fonds dégagés par la suppression du crédit d'impôt famille pourraient être réaffectés pour contribuer aux objectifs du service public de la petite enfance réalloués

La suppression du CIFAM permettrait de dégager des marges de manœuvre financières qui pourraient être réaffectées à la politique de la petite enfance dans le cadre de la mise en place du service public de la petite enfance (SPPE). À ce titre, les fonds pourraient être réalloués de plusieurs façons :

- ◆ pour réduire le reste à charge de certains ménages, notamment les plus modestes, pour favoriser un meilleur accès de tous aux micro-crèches Paje ;
- ◆ pour favoriser la création de places en crèches dans les zones les moins couvertes en modes d'accueil ;
- ◆ pour assurer la pérennité de micro-crèches dont le modèle économique serait menacé dans le cadre du passage à la PSU.

Dans le cadre du SPPE, les sommes allouées au CIFAM pourraient être réinjectées pour réduire le reste à charge de certains ménages. Pour remplir les objectifs du SPPE et permettre à tous les ménages de disposer d'une solution d'accueil pour les enfants de moins de trois ans, l'accès aux micro-crèches pourrait être facilité, notamment pour les ménages modestes. En particulier, dans le cadre de la linéarisation du CMG, une éventuelle augmentation pourrait être prévue pour les ménages modestes (cf. 3). Le surcoût ainsi engendré pourrait être financé via un redéploiement de l'enveloppe du CIFAM.

Les sommes allouées au CIFAM pourraient également être réaffectées pour favoriser la création de places dans les zones où les besoins sont les plus importants. En particulier, les Caf pourraient diversifier leur panel d'aides à l'implantation des EAJE de façon à accroître leur efficacité (cf. 4). Cette évolution pourrait nécessiter des fonds supplémentaires, qui pourraient également être financés via un redéploiement de l'enveloppe du CIFAM.

Dans le cadre de la proposition de la mission sur le passage des micro-crèches Paje en micro-crèches PSU (cf. 2.1), la pérennité de certaines micro-crèches pourrait être menacée en raison d'un manque de financements du tiers qui n'est à la charge ni de la famille ni de la branche famille. **Il pourrait ainsi être envisagé de réallouer les fonds dégagés par la suppression du CIFAM vers la branche famille pour que soient soutenues les micro-crèches dont l'équilibre économique serait menacé.** La mission recommande que cette enveloppe soit attribuée par les Caf sous forme de bonus selon une analyse intégrant comme critères le taux de couverture en modes d'accueil du territoire et l'appréciation de la fragilité du modèle économique de la micro-crèche concernée. Ce dernier critère pourra être apprécié au regard du différentiel entre les financements nécessaires pour atteindre l'équilibre économique et le chiffre d'affaires dégagé par les contributions de la Caf, des familles et des réservataires.

2. Aligner le financement des micro-crèches Paje sur la PSU, pour tout ou partie des établissements, permettrait d'harmoniser leurs tarifs avec ceux de l'ensemble des crèches et d'améliorer leur transparence

2.1. Imposer le passage en PSU de l'ensemble des micro-crèches Paje implique des transformations structurelles du secteur des EAJE

2.1.1. Les micro-crèches Paje dont le chiffre d'affaires est constitué à au moins 34 % de revenus issus de la réservation de berceaux pourraient être alignées sur le modèle des crèches PSU, ce qui représenterait un gain pour les finances publiques jusqu'à 47 M€

Dans un premier scénario, il pourrait être envisagé que seules les micro-crèches qui bénéficient déjà de facto d'un tiers financeur eu égard à leur utilisation de la réservation de berceaux soient alignées sur le modèle de la PSU. En effet, les micro-crèches dont au moins un tiers du coût de revient des berceaux est actuellement financé par la réservation de places bénéficient déjà de fait d'un tiers financeur tel que défini dans le modèle de la PSU. En effet, ces établissements bénéficient des contributions des familles pour au plus les deux tiers du coût de revient, contributions qui seraient maintenues dans le modèle de la PSU conjointement avec la Caf, et d'au moins un tiers garanti par la réservation de berceaux. La mission considère ainsi que le passage à la PSU de ces établissements se ferait sans menacer la viabilité de leur modèle économique.

Pour faciliter le suivi et déterminer les micro-crèches qui passeront automatiquement en PSU, la mission recommande d'utiliser comme indicateur le chiffre d'affaires. Ainsi, une micro-crèche dont le chiffre d'affaires est constitué à au moins 34 % de revenus issus de la réservation de berceaux pourrait passer automatiquement en PSU. Ce chantier pourrait être piloté par la Caf au moyen du calcul du chiffre d'affaires de l'année précédente, les comptes de résultats des établissements devant être communiqués aux Caf à la suite de l'adoption de la loi sur le plein emploi. Dans le cas de groupes, les montants alloués à la réservation de berceaux devraient être ventilés entre les établissements.

La mission a collecté, auprès des gestionnaires de crèches, des données relatives au modèle économique de leurs micro-crèches par l'intermédiaire d'un questionnaire relayé par les fédérations ainsi que les services départementaux de protection maternelle et infantile (cf. Annexe II). **Il est à noter que ces informations sont déclaratives et n'ont pas pu être vérifiées par ailleurs par d'autres données administratives.** Ont notamment répondu au questionnaire les quatre principaux gestionnaires de crèches et micro-crèches (Evancia-Babilou, Grandir-LPCR, People & Baby, La Maison Bleue), définis par la suite comme « grands groupes ».

À partir de ce questionnaire, la mission a constaté que les revenus moyens des micro-crèches issus des seules contributions des familles étaient de 150 000 €. Ainsi, en estimant un coût moyen de la réservation de berceau à 12 000 € et un chiffre d'affaires moyen sans réservation de berceaux d'une micro-crèche Paje à 150 000 € par an, la mission estime que la réservation de cinq berceaux représenterait environ 34 % du chiffre d'affaires. **Ainsi, les micro-crèches ayant au moins cinq berceaux réservés pourraient passer automatiquement en PSU.**

La mission a ainsi évalué combien de micro-crèches Paje pourraient être concernées par le passage à la PSU en considérant deux critères :

- ◆ un nombre de berceaux réservé supérieur à cinq ;
- ◆ un chiffre d'affaires issu de la réservation de berceaux supérieur à 34 %.

Annexe IV

En considérant le critère relatif au nombre de berceaux, plus de la moitié des micro-crèches Paje pourraient passer au modèle de la PSU, dont 60 % pour les micro-crèches appartenant à un grand groupe et 43 % pour les autres micro-crèches. Toutefois, en considérant le critère de 34 % minimum du chiffre d'affaires, 23 % des micro-crèches pourraient passer sur le modèle de la PSU, dont 28 % pour les micro-crèches appartenant à un grand groupe et 21 % pour les autres micro-crèches (cf. tableau 6). Cet écart entre les deux critères provient notamment du fait que certaines micro-crèches disposent de contributions des familles relativement élevés du fait de leurs tarifs, ce qui réduit mécaniquement le pourcentage de chiffre d'affaires issus de la réservation de berceaux.

Tableau 6 : Nombre d'établissements pouvant passer en PSU en fonction du critère du nombre de berceaux et du pourcentage du chiffre d'affaires

Type d'établissements	Critère 1 : nombre de berceaux			Critère 2 : pourcentage de CA		
	MC Paje avec plus de 5 berceaux réservés (en nombre)	Total des MC Paje ayant transmis cette information	MC Paje avec plus de 5 berceaux réservés (en %)	MC Paje avec plus de 34 % de CA lié à la réservation de berceaux (en nombre)	Total des MC Paje ayant transmis cette information	MC Paje avec plus de 34 % de CA lié à la réservation de berceaux (en %)
Grands groupes	223	374	60 %	41	146	28 %
Autres micro-crèches	97	228	43 %	48	233	21 %
Total	320	602	53 %	89	379	23 %

Source : Mission. Les résultats relatifs aux grands groupes se fondent sur les données de trois grands groupes pour le nombre de berceaux et de deux grands groupes pour le chiffre d'affaires, ces informations n'ayant pas été transmises pour les autres groupes.

Le passage en PSU des micro-crèches ayant un chiffre d'affaires supérieur à 34 % pourrait avoir un impact positif sur les finances publiques. D'après les données de la Cnaf pour 2021, 5 463 micro-crèches étaient alors présentes sur le territoire. En appliquant les résultats du questionnaire à l'ensemble des micro-crèches Paje, **1 256 crèches pourraient passer en PSU, soit 23 % du total.** L'impact sur les finances publiques de cette évolution peut être approché en considérant son effet sur les trois principaux acteurs publics du financement des micro-crèches :

- ◆ **l'impact sur les finances locales serait nul étant donné que les collectivités ne seraient pas davantage mobilisées,** le tiers financeur de ces micro-crèches étant constitué des employeurs réservataires ;
- ◆ **un gain pourrait être attendu du côté de la branche famille.** En effet, d'après les cas-types réalisés pour l'année 2023, le coût, pour la Cnaf, d'une micro-crèche Paje, est supérieur à celui d'une crèche en PSU (cf. graphique 1 et graphique 2). Étant donné le modèle des micro-crèches concernées, il est raisonnable de considérer qu'elles sont majoritairement occupées par des enfants de ménages aisés. Ainsi, en considérant, dans un cas extrême, que les micro-crèches concernées par le passage en PSU seraient en totalité occupées par des enfants de ménages percevant au moins 5 SMIC, le gain pour la Cnaf serait de 310 € par enfant et par mois pour un couple biactif, soit 3 720 € par an. **Au total, en considérant un nombre de places par micro-crèche de dix, le gain pour la Cnaf pourrait être au maximum de 47 M€.** À l'autre extrême, si l'on considère que les micro-crèches concernées sont occupées à 70 % par des enfants de ménages percevant 1 SMIC et à 30 % de ménages percevant 3 SMIC, le gain pour la Cnaf pour les premiers serait de 100 € par enfant et par mois et de 230 € pour les seconds. Au total, le gain pour la Cnaf dans ce deuxième cas serait de 21 M€. **Finalement, le gain pour la branche famille serait compris entre 21 M€ et 47 M€ ;**

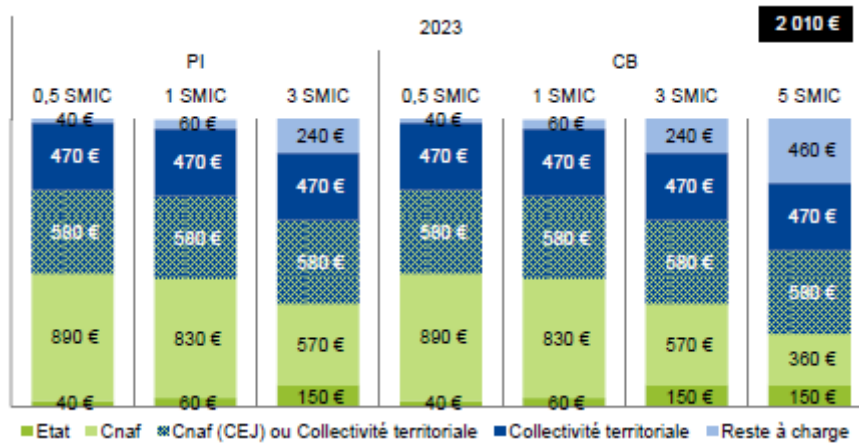
Annexe IV

- ◆ du côté de l'État, le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant hors du domicile est saturé par tous les ménages, sauf ceux percevant moins d'un SMIC. **La mission considère donc que le coût pour l'État peut être négligé dans le cas présent étant donné le niveau de revenus des ménages qui recourent aux micro-crèches.**

Cette option se ferait par ailleurs à coût constant pour les finances publiques concernant les près de 80 % de micro-crèches qui resteraient en Paje, à CMG structure inchangé.

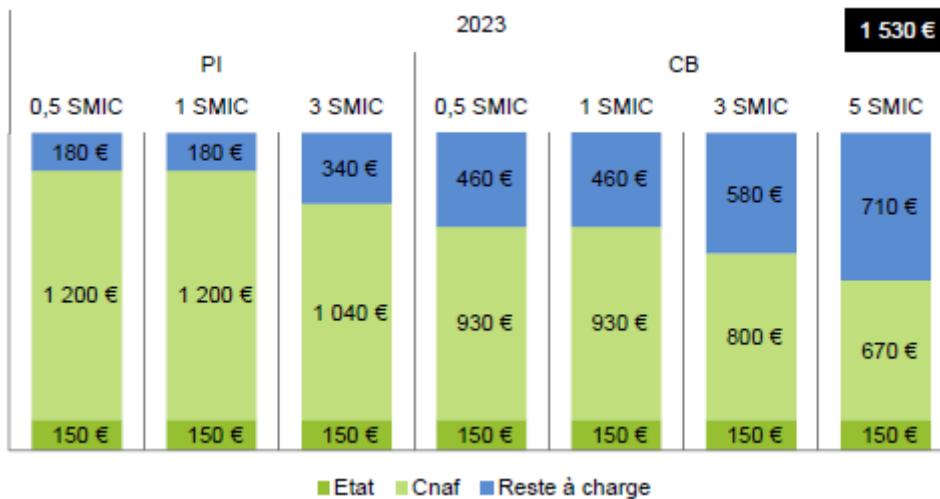
Au total, le gain pour les finances publiques de cette option serait donc compris entre 21 M€ et 47 M€ (cf. tableau 7).

Graphique 1 : Répartition de la charge de l'accueil d'un enfant en EAJE selon le niveau de revenu du foyer en 2023



Source : Calculs Cnaf et DSS. Note : PI : parent isolé ; CB : couple biactif. Note de lecture : en 2023, le coût de la garde en établissement d'accueil du jeune enfant est estimé à 2 010 € par mois. Pour un couple biactif disposant d'un revenu équivalent à 3 SMIC et ayant un enfant de moins de 3 ans à charge, la CAF en finance 570 € au titre de la PSU et jusqu'à 580 € au titre du CEJ (selon le recours de l'EAJE), les collectivités locales en financent au moins 470 € et jusqu'à 1 050 € (selon leur recours au CEJ), l'État en finance 150 €, et les ménages en financent 240 €.

Graphique 2 : Répartition de la charge de l'accueil d'un enfant en micro-crèche selon le niveau de revenu du foyer en 2023



Source : Calculs Cnaf et DSS. Note : PI : parent isolé ; CB : couple biactif. Note de lecture : En 2023, le coût d'une garde en micro-crèche est estimé à 1 530 € par mois. Pour un couple biactif disposant d'un revenu équivalent à 3 SMIC et ayant un enfant de moins de 3 ans à charge, la CAF participe au financement de cette garde à hauteur de 800 €, l'État à hauteur de 150 € et la famille à hauteur de 580 €.

Annexe IV

Tableau 7 : Estimation du coût pour les finances publiques du passage des micro-crèches ayant plus de 34 % de chiffre d'affaires lié à la réservation de berceaux au modèle de la PSU en fonction des revenus du foyer

Administration	100 % de 5 Smic	50 % de 1 Smic et 50 % de 3 Smic	70 % de 1 Smic et 30 % de 3 Smic
Collectivités territoriales (en M€)	0	0	0
Cnaf (en M€)	47	25	21
État (en M€)	n.a. (non applicable)	n.a.	n.a.
Total (en M€)	47	25	21

Source : Données Cnaf ; calculs de la mission.

Parallèlement, les micro-crèches dont les revenus issus de la réservation de berceaux constituent moins d'un tiers du chiffre d'affaires pourraient rester en Paje. Pour ces dernières, le mode de calcul du CMG pourrait être revu de façon à lisser les effets de seuil (cf. 3).

La mission a également constaté, lors de ses investigations, que des micro-crèches Paje facturent les familles au forfait, prenant ainsi en compte un nombre d'heures qui peut être très supérieur aux besoins des familles. Pour limiter cette pratique, **la mission recommande que, pour les micro-crèches qui resteraient sur le modèle de la Paje, le mode de facturation soit mieux encadré.** Ainsi, l'annualisation de la tarification pourrait être réalisée sur la base de 218 jours travaillés avec un maximum de dix heures par jour. Au-delà de ces heures, la micro-crèche devrait justifier à la Caf que le dépassement envisagé répond effectivement à une demande de la famille.

2.1.2. L'alignement des micro-crèches Paje sur le modèle des crèches PSU pourrait nécessiter des financements complémentaires à hauteur de 127 M€ de la part des collectivités territoriales et aurait un effet déstabilisateur sur certaines structures

L'alignement des micro-crèches Paje sur le modèle de la PSU permettrait de renforcer les contrôles sur ces structures et de réduire les inégalités sociales propres à ce modèle. D'une part, les structures en PSU font remonter des informations aux Caf à intervalles réguliers pour obtenir les financements, ce qui permet à ces dernières d'effectuer des contrôles sur les structures. Le passage en PSU des micro-crèches Paje améliorerait considérablement la transparence de ces structures, que ce soit concernant leurs tarifs, leurs conditions générales ou leurs modalités de gestion de façon plus large. D'autre part, le barème de la PSU qui s'appliquerait aux micro-crèches Paje ainsi alignées serait un moyen de réduire le coût de ces structures pour tous les ménages, en particulier les plus modestes, et permettrait ainsi un accès plus égalitaire aux micro-crèches.

Dans un second scénario, il pourrait ainsi être envisagé que toutes les micro-crèches Paje soient progressivement alignées sur le modèle de la PSU. Cette option supposerait que toutes les micro-crèches soient en mesure de s'appuyer sur un tiers financeur pour compléter les contributions de la Caf et des familles.

Les micro-crèches se trouveraient alors dans trois cas de figure différents :

- ◆ **les micro-crèches Paje qui bénéficient déjà d'un tiers financeur de facto au titre de la réservation de berceaux pourront s'aligner sur le modèle de la PSU sans difficulté,** les financements des employeurs réservataires complétant les 66 % de financements apportés par la Caf et les familles ;
- ◆ les micro-crèches Paje dont la réservation de berceaux ne permet pas d'atteindre le tiers requis pour compléter les contributions des familles et de la Caf et celles qui n'ont pas recours actuellement à la réservation de berceaux se verront dans l'obligation de trouver un tiers financeur :

Annexe IV

- **si la commune a les moyens de se constituer tiers financeur de la micro-crèche, cette dernière pourra attribuer les fonds nécessaires pour assurer le passage de la micro-crèche en PSU.** La collectivité serait ainsi considérée comme réservataire et la gestion de la micro-crèche pourrait continuer à être assurée par son gestionnaire actuel ;
- si la commune ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer le passage en PSU de la micro-crèche, la micro-crèche disposerait alors de deux leviers pour trouver les financements du tiers restant :
 - **faire appel à des réservataires** qui puissent compléter la part de la Caf et des familles ;
 - en dernier recours, **solliciter le bonus de la Caf** qui pourrait être mis en place à la suite de la suppression du CIFAM (cf. 0).

L'impact sur les finances publiques de ce scénario peut être approché en distinguant deux cas de micro-crèches : d'une part, les micro-crèches dont le chiffre d'affaires est constitué à au moins 34 % de réservations de berceaux (cf. 2.1.1) ; d'autre part, les micro-crèches dont le chiffre d'affaires est constitué à moins de 34 % de réservations de berceaux. Pour les premières, l'impact financier sur les collectivités territoriales serait nul et celui sur l'État est négligé ; toutefois, **un gain compris entre 21 M€ et 47 M€ est attendu pour la branche famille.**

Pour le deuxième cas, qui pourrait concerner 77 % des micro-crèches Paje d'après les estimations de la mission, soit 4 207 établissements, l'impact sur les finances publiques se répartirait de cette façon :

- ◆ concernant les collectivités territoriales : d'après le questionnaire soumis par la mission aux micro-crèches Paje, leur chiffre d'affaires serait lié en moyenne pour 16 % à la réservation de berceaux. **Ainsi, lors du passage à la PSU de ces structures, les collectivités territoriales devraient prendre à leur charge environ 18 % du coût de revient des places en micro-crèches PSU,** en négligeant les effets que pourrait avoir le passage en PSU sur la réservation de berceaux. Or, d'après les chiffres de la Cnaf, le prix de revient d'une place en établissement PSU (micro-crèches et EAJE de taille plus importante confondus) était de 16 820 € par an en 2021. Pour ces dernières, la participation des collectivités pourrait donc atteindre 30 276 € par établissement de dix places et par an. **Au total, sur les 4 207 établissements qui seraient concernés, soit 77 % du total des micro-crèches Paje, le coût pour les collectivités territoriales pourrait se situer autour de 127 M€ ;**
- ◆ concernant la branche famille, le gain est similaire à celui relatif au premier scénario, soit une fourchette comprise, par micro-crèche, entre 16 680 € par an (pour 70 % d'enfants de ménages percevant 1 SMIC et 30 % d'enfants de ménages percevant 3 SMIC) et 37 200 € par an (pour 100 % d'enfants de ménages percevant 5 SMIC). **Au total, sur les 4 207 micro-crèches concernées, le gain attendu pour la branche famille serait compris entre 70 M€ et 156 M€ ;**
- ◆ concernant l'État, le coût du crédit d'impôt pour frais de garde hors du domicile est également négligé (cf. 2.1.1).

Au total, le passage de l'ensemble des micro-crèches Paje sur le modèle de la PSU représenterait un coût pour les collectivités territoriales de près de 127 M€ et un gain pour la branche famille compris entre 91 M€ et 203 M€. **L'impact global sur les finances publiques serait ainsi compris entre -36 M€ et +76 M€** (cf. tableau 8).

Annexe IV

Tableau 8 : Estimation du coût pour les finances publiques du passage de toutes les micro-crèches au modèle de la PSU en fonction des revenus du foyer

Administration	100 % de 5 Smic	50 % de 1 Smic et 50 % de 3 Smic	70 % de 1 Smic et 30 % de 3 Smic
Collectivités territoriales (en M€)	-127	-127	-127
Cnaf (en M€)	203	108	91
État (en M€)	n.a.	n.a.	n.a.
Total (en M€)	76	-19	-36

Source : Données Cnaf ; calculs de la mission.

En l'absence d'obligation de financement pour les collectivités territoriales, la mission estime qu'imposer le passage sur le modèle de la PSU à toutes les micro-crèches Paje pourrait avoir un effet déstabilisateur sur les structures existantes, qui serait plus significatif sur les micro-crèches n'appartenant pas à un grand groupe. L'estimation de l'impact exact est toutefois difficilement quantifiable et dépendrait de plusieurs éléments :

- ◆ la volonté des collectivités de s'engager dans le financement des structures concernées ;
- ◆ la capacité des gestionnaires à trouver des réservataires pour pallier l'absence de tiers financeur ;
- ◆ le calibrage des bonus de la Cnaf qui pourraient être mis en place pour aider les structures fragiles économiquement (cf. 0).

2.2. Le modèle de la PSU fait l'objet de critiques, qui pourraient rendre plus difficile l'harmonisation des différents modèles de financement

Si la mission recommande un alignement progressif des micro-crèches Paje sur la PSU, au moins pour une partie d'entre elles, les limites de la PSU méritent malgré tout d'être soulignées⁶.

La principale critique de la PSU concerne la logique de financement à l'activité sous-jacente. En effet, la PSU horaire a été mise en place, en remplacement de la PSU à la journée, de façon à ce que la facturation soit réalisée au plus près des besoins des familles, à l'inverse de la facturation à la journée pour laquelle les heures facturées étaient systématiquement supérieures aux heures réalisées. Toutefois, la PSU horaire suppose, en contrepartie, un pilotage fin par les gestionnaires pour augmenter le taux d'occupation de la structure, ce qui s'est traduit par une tendance au remplissage des berceaux pour couvrir les heures non occupées au risque de mettre en place des pratiques de surréservation. Ceci présente deux écueils principaux : d'une part, les gestionnaires ont dû rentrer dans une logique purement administrative au risque de pénaliser la qualité de service pour les enfants ; d'autre part, ce mode de gestion présente un risque de dégradation de l'environnement de travail pour le personnel.

Le calcul de la PSU ne prend pas directement en compte des objectifs de qualité. Les seuls critères de qualité pris en compte dans le calcul de la PSU sont la fourniture des couches et des repas (cf. Annexe II) mais le principal déterminant est le taux de facturation, soit le rapport les heures facturées et les heures réalisées. **Le calcul de la PSU ne permet pas non plus de valoriser le temps hors enfant** (réunions d'équipe, journées pédagogiques, etc.).

⁶ Ces limites ont notamment été soulignées par le rapport de l'IGAS, *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*, mars 2023.

Par ailleurs, le modèle de la PSU nécessite des avances de trésorerie qui peuvent être lourdes pour les établissements. La PSU est effectivement versée sous forme d'acomptes avant que le solde ne soit versé au réel l'année suivante. Ainsi, 40 % du montant de la subvention est versé au moment de la déclaration prévisionnelle, 30 % au mois d'août et le solde est versé avant le mois de juin de l'année suivante. Ce calendrier nécessite donc des avances de trésorerie que tous les établissements ne sont pas capables de supporter financièrement.

Aussi, les versements de la Caf sont conditionnés à l'obtention de plusieurs documents de la part des établissements, qui impliquent un pilotage qui peut être lourd pour les gestionnaires. Les versements des acomptes et du solde sont en effet conditionnés à la transmission de l'actualisation du budget prévisionnel fourni l'année précédente par le gestionnaire et, éventuellement, à des demandes d'informations complémentaires selon les situations.

Dans ce contexte, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) recommande certaines évolutions de la PSU⁷ :

- ◆ un passage de la PSU horaire à une PSU à la demi-journée pour limiter les pratiques de surréservation et la logique de remplissage des places ;
- ◆ un accroissement de la part du financement forfaitaire par place dans le financement des EAJE pour limiter les dérives liées au financement à l'activité ;
- ◆ une linéarisation du barème de la PSU pour supprimer les effets de seuil ;
- ◆ une revalorisation annuelle des prix plafonds de la PSU et des montants des bonus inclusion handicap, mixité sociale et territoire au moins égale à l'évolution des charges auxquelles les établissements font face.

3. Le maintien d'un modèle de micro-crèches Paje pourrait s'accompagner d'une évolution du mode de calcul du CMG structure

3.1. Linéariser le CMG structure en fonction du revenu des ménages permettrait de lisser ses effets de seuil

Le CMG structure est modulé selon trois tranches (cf. tableau 10) déterminées en fonction du barème du CMG qui croise les ressources de la famille et le nombre d'enfants à charge (cf. tableau 9). **Cette aide permet de compenser le coût de la micro-crèche en versant jusqu'à 85 % des frais supportés par les familles**, sous réserve que deux conditions soient remplies :

- ◆ le tarif de la micro-crèche ne doit pas excéder 10 € par heure ;
- ◆ les familles doivent conclure avec la micro-crèche un contrat minimal de 16 heures mensuelles d'accueil.

⁷ HCFEA, *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique*, décembre 2022.

Annexe IV

Tableau 9 : Plafonds annuels du complément mode de garde pour les couples (montants applicables du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024)

Enfant(s) à charge	Tranche 1 : revenus inférieurs à	Tranche 2 : revenus ne dépassant pas	Tranche 3 : revenus supérieurs à
1 enfant	21 661 €	48 135 €	48 135 €
2 enfants	24 735 €	54 968 €	54 968 €
3 enfants	27 809 €	61 801 €	61 801 €
4 enfants	30 883 €	68 634 €	68 634 €
Par enfant à charge supplémentaire	+ 3 074 €		+ 6 833 €

Source : CNAF.

Note : Ces plafonds de ressources sont majorés de 40 % si la personne est isolée et les montants de CMG versé sont majorés de 30 %.

Tableau 10 : Tranches du CMG structure pour les enfants âgés de 0 à 3 ans (montants applicables du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024)⁸

Tranches de revenus	Montant du CMG structure
Tranche 1	925,26 €
Tranche 2	797,60 €
Tranche 3	669,99 €

Source : CNAF.

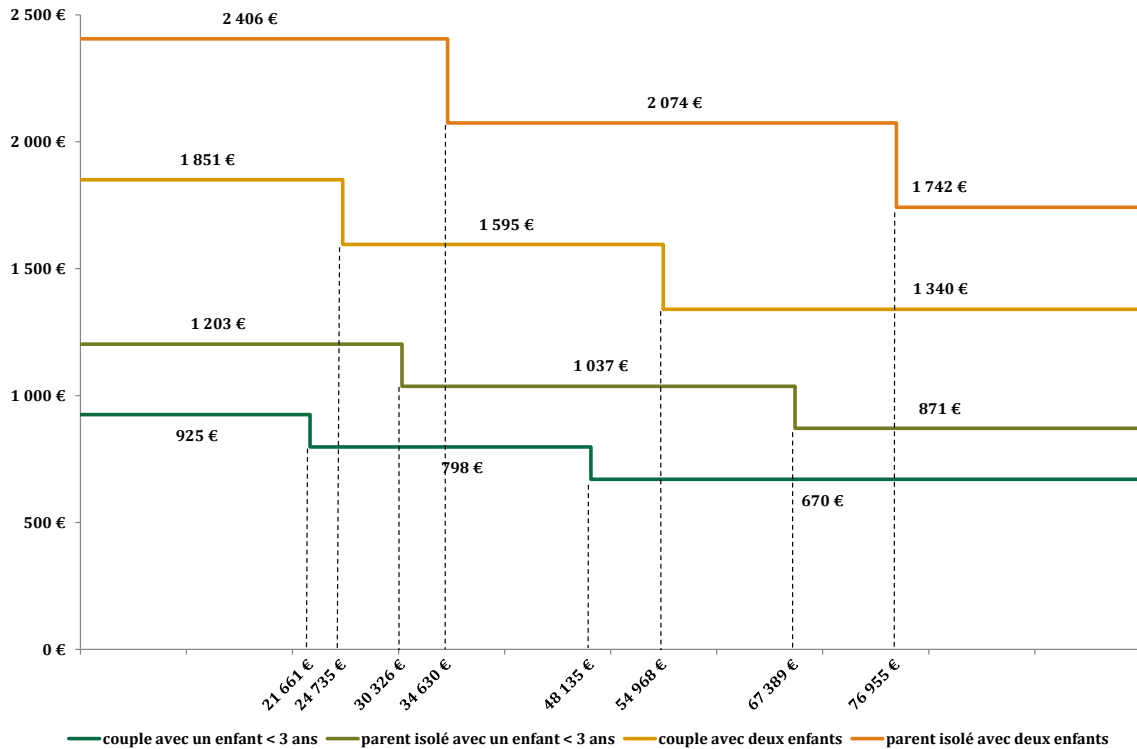
Note : Ces montants sont majorés de 30 % pour les parents isolés.

Dans sa forme actuelle, le CMG structure présente trois limites principales :

- ◆ **la modulation du CMG structure par tranche de revenus génère des effets de seuil importants** (cf. graphique 3). En effet, pour chaque profil de ménages (nombre d'enfants, couple ou personne isolée), le montant du CMG structure peut varier de façon notable selon la tranche dans laquelle il se situe. Ainsi, un couple avec un enfant avec un revenu de 21 661 € touche 797,60 € de CMG structure contre 925,26 € pour un couple ayant un revenu de 21 660 € ;
- ◆ **le taux d'effort des ménages croît à mesure que le volume d'heures de garde augmente du fait du montant forfaitaire du CMG ;**
- ◆ **le taux d'effort est d'autant plus important pour les ménages modestes** (cf. Annexe III).

⁸ Les montants sont majorés de 30 % pour les parents isolés.

Graphique 3 : Montant maximal du complément du mode de garde structure en fonction du revenu pour des familles ayant un ou deux enfants de moins de 3 ans (montants applicables du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024)



Source : Mission.

Dans ce contexte, pour supprimer les effets de seuil, la mission recommande de linéariser le CMG structure.

Quatre scénarios ont ainsi été étudiés par la mission :

- ◆ scénario 1 : une suppression des effets de seuil du CMG liés au revenu qui resterait forfaitaire et serait identique, pour les tranches 1 et 3, à celui versé actuellement ;
- ◆ scénario 2 : une suppression des effets de seuil du CMG liés au revenu, qui resterait forfaitaire, avec une augmentation du montant versé pour la tranche 1 ;
- ◆ scénario 3 : une linéarisation du CMG en fonction du revenu des ménages qui serait fixé pour chaque heure, de façon à prendre en compte le volume d’heures de garde pour chaque ménage ;
- ◆ scénario 4 : une linéarisation du CMG inspirée du modèle de la PSU, avec un taux d’effort horaire appliqué au revenu des ménages.

Pour réaliser ces simulations, la mission a utilisé les données de la Cnaf relatives au CMG pour 2019 (cf. encadré 2).

Dans ces quatre scénarios, les majorations de 30 % du montant du CMG et de 40 % des plafonds de ressources pour les parents isolés ont été maintenues, hormis pour le scénario 4 pour lequel les tranches de revenus sont supprimées. Si ces majorations étaient amenées à être revues, cela aurait un impact sur les finances publiques qui n’est pas pris en compte ici.

Annexe IV

Il est à noter que les simulations présentées *infra* sont statiques et à comportements inchangés. Or, comme présenté en Annexe III, les durées hebdomadaires de garde auxquelles les familles ont recours et les tarifications des structures dépendent fortement du barème du CMG, de manière à rendre les restes à charge acceptables pour les familles. Dès lors, une modification du barème du CMG aura nécessairement des impacts comportementaux forts, en particulier pour les familles des premières tranches, pour lesquelles le plafonnement du CMG à 85 % de la dépense est davantage mordant.

La mission a tenté d'approcher certains effets d'une évolution des comportements des ménages des tranches 1 et 3 (cf. 3.2.3). Ces effets ont été étudiés sur les volumes d'heures de garde et les dépenses engagées par les ménages en considérant que les comportements des ménages des tranches 1 et 2 suivraient ceux de la tranche 3 en cas de mise en place d'un barème du CMG plus favorable pour ces tranches de revenus. Toutefois, la mission n'a pas été en mesure d'évaluer le coût pour les finances publiques des deux derniers scénarios.

Encadré 2 : Méthodologie utilisée pour calculer l'impact sur les finances publiques de la linéarisation du CMG structure

Les données FR6 (ALLSTAT), produites par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), contiennent des données décrivant les allocataires, leurs enfants, les prestations légales qu'ils perçoivent, ainsi que les aides individuelles d'action sociale dont ils ont bénéficié. Ce fichier permet le suivi statistique mensuel des droits aux prestations versées par les Caf (le droit au titre du mois M étant apprécié entre le 5 et le 10 du mois M+6). Chaque année, ces données sont donc présentées sous la forme de 12 fichiers, chacun correspondant à un mois calendaire, avec pour unité statistique un foyer bénéficiaire.

La mission s'est intéressée ici aux foyers bénéficiaires du complément de libre choix du mode de garde (CMG), qui permet de financer une partie des dépenses liées à la garde des enfants de moins de 6 ans, et en particulier à son volet « structure », qui concernent les parents dont les enfants sont gardés en micro-crèches.

La mission a étudié les effets d'une refonte du barème de la prestation CMG « structure » en considérant les trois scénarios détaillés ci-dessus.

Il est à noter que, n'ayant pu obtenir des données plus récentes, la mission a effectué son analyse sur les données 2019. Le barème appliqué est également celui défini pour l'année 2019 (cf. tableau 12), de même que les tranches de revenus (cf. tableau 11). Les résultats sont donc à prendre avec précaution, les revenus des ménages bénéficiaires, la capacité d'accueil en micro-crèches Paje et l'utilisation des modes d'accueil ayant évolué depuis, notamment avec la crise sanitaire ou la création d'établissements en MC Paje.

Tableau 11 : Tranches de revenus appliquées au barème du CMG structure pour 2019

Enfant(s) à charge	Tranche 1 : revenus inférieurs à	Tranche 2 : revenus ne dépassant pas	Tranche 3 : revenus supérieurs à
1 enfant	20 755 €	46 123 €	46 123 €
2 enfants	23 701 €	52 670 €	52 670 €
3 enfants	26 647 €	59 217 €	59 217 €
4 enfants	29 593 €	65 764 €	65 764 €
Par enfant en plus	45% du montant médián	6 547 €	

Source : Cnaf.

Tableau 12 : Barème du CMG structure pour 2019

Age de l'enfant gardé	Tranche1	Tranche2	Tranche3
- de 3 ans	851,56 €	742,70 €	623,87 €

Source : Cnaf.

Annexe IV

Dans les différents tableaux exposés par la suite, les indicateurs suivants sont présentés :

- ◆ part de « perdants » : la part des bénéficiaires qui recevraient un montant de CMG inférieur à celui qu'ils reçoivent actuellement ;
- ◆ part de « gagnants » : la part des bénéficiaires qui recevraient un montant de CMG supérieur à celui qu'ils reçoivent actuellement ;
- ◆ surcoût de la mesure : la différence entre le CMG qui serait versé avec le nouveau barème et le CMG qui est actuellement versé ;
- ◆ montant versable : la somme des plafonds de CMG qui pourraient être versée aux allocataires selon leur tranche et leur situation familiale, pour un coût de garde suffisamment élevé.

Source : Mission.

3.1.1. Scénario 1 : Le CMG pourrait être linéarisé pour la tranche 2 en conservant les montants actuels des tranches 1 et 3, ce qui représenterait – en l'absence de changement de comportement – un gain de 0,4 % pour les finances publiques par rapport à la situation actuelle

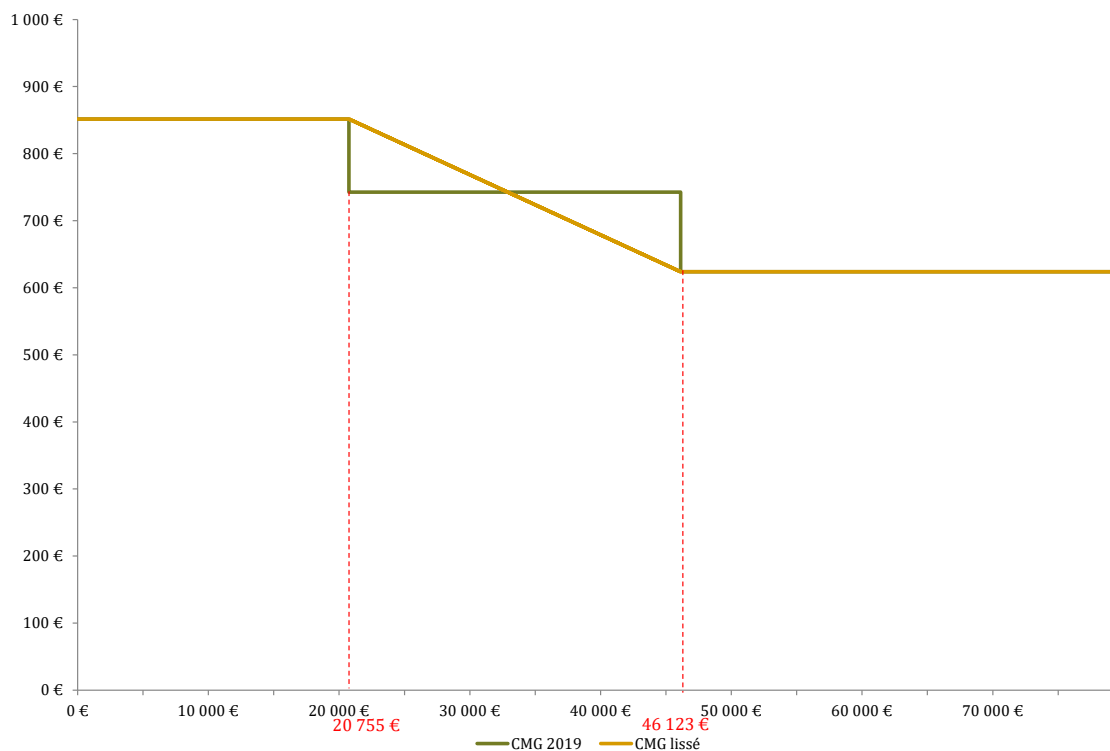
Dans un premier cas, la linéarisation du CMG a d'abord été simulée par la mission à montants constants pour la tranche 1 et la tranche 3. Il est à noter que ce scénario est avant tout théorique et vise à évaluer les effets d'une linéarisation simple du CMG pour supprimer les effets de seuil. Toutefois, la mise en œuvre de ce scénario n'est pas recommandée par la mission puisqu'il ne permet pas de remédier à toutes les limites du CMG.

Il s'agit donc de lisser le montant versé aux ménages de la tranche 2 pour limiter les effets de seuil (cf. graphique 4). Ce scénario a été appliqué à tous les ménages avec les majorations existantes pour les situations particulières (parents isolés, bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)).

Dans ce scénario avec les données 2019, le montant de l'allocation versée aux bénéficiaires de la tranche 2 du barème est linéaire. Pour un couple avec un enfant à charge, elle vaut 861,56 € (allocation de la tranche 1) pour un revenu de 20 755 €, puis décroît linéairement jusqu'à 623,87 € pour les ménages atteignant le montant maximum de revenu de la deuxième tranche (46 123 €) (cf. graphique 4).

Annexe IV

Graphique 4 : Linéarisation du CMG pour un couple avec un enfant à montants inchangés pour les tranches 1 et 3 (barèmes 2019)



Source : Mission.

La mission a appliqué le barème lissé selon cette logique aux données relatives aux bénéficiaires du CMG structure pour chiffrer l'impact que son application représenterait pour les finances publiques. Comme attendu, l'impact serait nul sur les tranches 1 et 3 pour lesquelles les montants de CMG structure versés seraient inchangés. **Ce scénario induit cependant une moindre prestation globale pour les bénéficiaires de la deuxième tranche qui se traduit par une économie annuelle pour la CNAF estimée à plus de 2 M€ (cf. tableau 13).**

Ainsi, il apparaît que l'impact serait positif pour les finances publiques, avec une baisse 2 M€ dans la situation de 2019 par rapport à une situation avec un CMG non linéarisé. Cela représente une variation à la baisse de 0,4 % par rapport au montant de CMG structure réellement versé en 2019⁹.

⁹ Le montant global de CMG structure versé en 2019 est de 546 468 342 €.

Annexe IV

Tableau 13 : Impact de la linéarisation du CMG pour les différentes tranches de revenus et pour les finances publiques en 2019

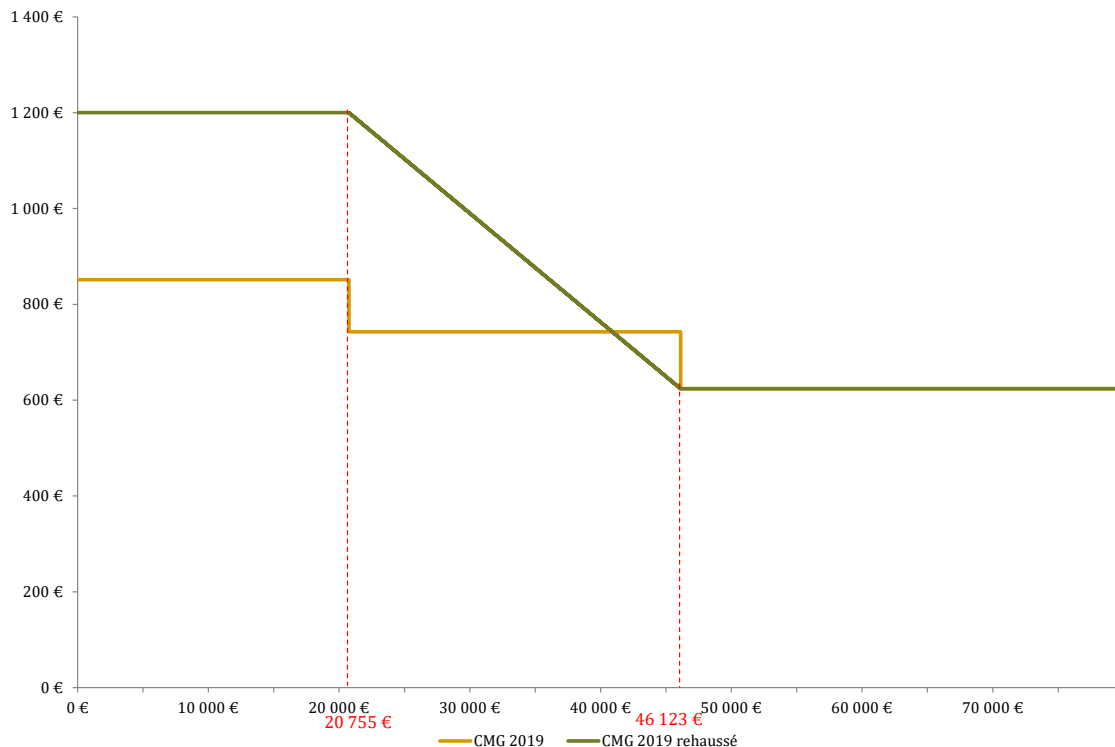
Revenus	Part de « perdants »	Part de « gagnants »	Gain mensuel Moyen	Perte mensuel le moyenn e (en €)	Surcoût de la mesure (en €)	Montant Versable (en €)	Effectifs
Tranche 1	0 %	0 %	0	0	0	92 676 286	7 573
Tranche 2	36 %	26 %	47	55	-2 121 908	211 178 234	22 665
Tranche 3	0 %	0 %	0	0	0	121 850 428	15 691
Toutes tranches	18 %	13 %	47	55	-2 121 908	425 704 948	45 929

Source : FR6, CNAF pour 2019. Calculs : IGF, pôle de science des données.

3.1.2. Scénario 2 : le CMG structure pourrait être rehaussé pour les ménages les plus modestes pour aligner leur reste à charge sur celui applicable en crèches PSU, ce qui pourrait représenter un surcoût de 1,4 à 3,8 % pour les finances publiques par rapport au montant versé actuellement

Dans un deuxième cas, la mission a simulé une linéarisation du CMG avec une augmentation du montant versé à la tranche 1. La simulation a été effectuée pour une augmentation de la tranche 1 à plusieurs niveaux, avec des paliers de 200 €, entre 1 000 € et 1 400 €.

Graphique 5 : Barème du CMG linéarisé avec un montant maximum de 1 200 € pour la tranche 1 pour un couple avec un enfant



Source : Mission. Note : Ce barème ne concerne pas les cas spécifiques avec majorations éventuelles, notamment les parents isolés, pour lesquels des modalités propres de calcul continuent de s'appliquer.

Annexe IV

Dans un tel scénario, l'impact sur la tranche 3 est nul étant donné que l'allocation reste inchangée pour ce niveau de revenus. Toutefois, **l'impact sur les tranches 1 et 2 est positif, avec davantage de ménages qui bénéficient de la mesure que de ménages qui y perdent au sein de la tranche 2, et aucun ménage perdant dans la tranche 1.** En effet, la tranche 1 est nécessairement favorisée par la revalorisation du montant maximal qu'elle peut se voir accorder. Relativement au scénario 1, la tranche 2 bénéficie également de cette augmentation, notamment les foyers dont les revenus sont proches du plafond de ressources délimitant la première tranche. Cet impact est d'autant plus positif sur la tranche 2 que le niveau auquel le CMG est rehaussé est important.

Le gain marginal des foyers de la tranche 1 à la suite de l'augmentation de leur allocation maximale est décroissant, comme observé dans les tableaux ci-dessous. Ceci est dû aux relativement faibles frais de garde engagés par ces foyers, qui, pour la plupart, ne dépasse pas le montant maximal de l'allocation qui leur est proposée, après déduction du reste à charge obligatoire de 15 %. Dans une moindre mesure, ce phénomène s'observe aussi au sein de la tranche 2. Il convient cependant de nuancer les résultats obtenus puisque ces derniers ne tiennent pas compte du potentiel changement de comportement des agents qui pourrait résulter de la modification du barème.

Une telle mesure présente toutefois un surcoût pour les finances publiques, allant de 7,8 M€ pour une augmentation du CMG structure de la tranche 1 à 1 000 € à 20,8 M€ pour une augmentation à 1 400 €. **Cela représenterait une hausse de 1,4 à 3,8 % du coût pour les finances publiques par rapport au montant réellement versé en 2019.**

Tableau 14 : Impact sur le revenu des ménages et sur les finances publiques d'une linéarisation du CMG avec une augmentation de l'allocation versée à la tranche 1 à 1 000 € (chiffres 2019)

Revenu	Part de « perdants »	Part de « gagnants »	Gain mensuel moyen (en €)	Perte mensuelle moyenne (en €)	Surcoût de la mesure (en €)	Montant versable (en €)	Effectifs
Tranche 1	0 %	21 %	95	0	1 833 399	107 568 000	7 573
Tranche 2	21 %	40 %	85	56	5 988 209	230 679 661	22 665
Tranche 3	0 %	0 %	0	0	0	121 850 428	15 691
Toutes tranches	11 %	23 %	87	56	7 821 609	460 098 089	45 929

Source : FR6, CNAF pour 2019. Calculs : IGF, pôle de science des données.

Tableau 15 : Impact sur le revenu des ménages et sur les finances publiques d'une linéarisation du CMG avec une augmentation de l'allocation versée à la tranche 1 à 1 200 € (chiffres 2019)

Revenu	Part de « perdants »	Part de « gagnants »	Gain mensuel moyen (en €)	Perte mensuelle moyenne (en €)	Surcoût de la mesure (en €)	Montant versable (en €)	Effectifs
Tranche 1	0 %	21 %	134	0	2 583 045	129 081 600	7 573
Tranche 2	13 %	47 %	121	56	13 511 677	258 852 771	22 665
Tranche 3	0 %	0 %	0	0	0	121 850 428	15 691
Toutes tranches	6 %	27 %	123	56	16 094 722	509 784 799	45 929

Source : FR6, CNAF pour 2019. Calculs : IGF, pôle de science des données.

Annexe IV

Tableau 16 : Impact sur le revenu des ménages et sur les finances publiques d'une linéarisation du CMG avec une augmentation de l'allocation versée à la tranche 1 à 1 400 € (chiffres 2019)

Revenu	Part de « perdants »	Part de « gagnants »	Gain mensuel moyen (en €)	Perte mensuelle moyenne (en €)	Surcoût de la mesure (en €)	Montant versable (en €)	Effectifs
Tranche 1	0 %	21 %	142	0	2 726 634	150 595 200	7 573
Tranche 2	9 %	51 %	141	58	18 042 120	287 025 881	22 665
Tranche 3	0 %	0 %	0	0	0	121 850 428	15 691
Toutes tranches	5 %	29 %	141	58	20 768 754	559 471 510	45 929

Source : FR6, CNAF pour 2019. Calculs : IGF, pôle de science des données.

3.2. Un CMG structure horaire et linéarisé permettrait une meilleure prise en compte du nombre d'heures de garde mais présente des risques inflationnistes

Dans un troisième et un quatrième scénario, la mission a simulé la transformation du CMG forfaitaire en CMG horaire. Le montant total versé aux ménages dépendrait ainsi de leur consommation d'heures de garde. La mission considère que la prise en compte du nombre d'heures devrait permettre de mieux adapter le montant de CMG versé aux besoins des familles, et notamment de réduire les différences de reste à charge entre ménages aisés et ménages modestes pour des durées de garde plus longue.

Cette linéarisation permettrait également de rapprocher le mode de calcul du CMG structure de la tarification applicable en EAJE PSU, ainsi que du futur mode de calcul du CMG emploi direct, dont la linéarisation est prévue par la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2023.

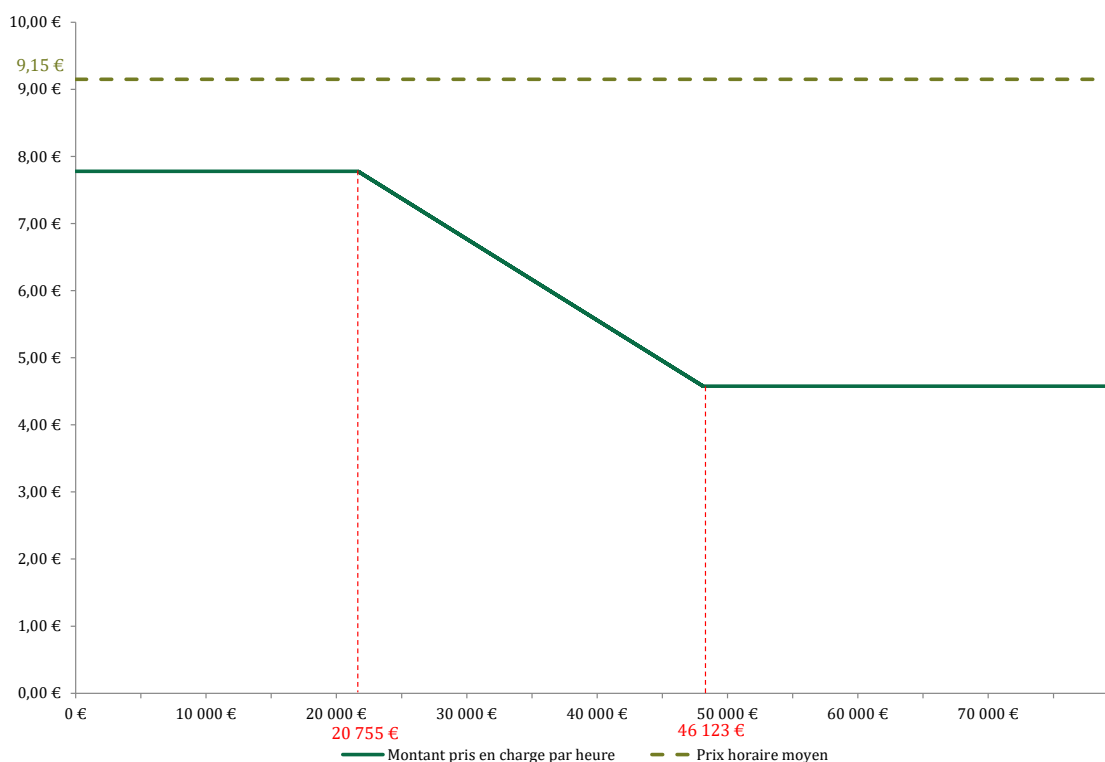
3.2.1. Scénario 3 : un CMG horaire indépendant du tarif facturé aux familles permet de tenir compte des durées de garde et de réduire le reste à charge des familles les plus modestes sans toutefois corriger tous les défauts du dispositif actuel

Dans ce troisième scénario, la mission étudie une évolution du CMG consistant à définir un CMG horaire qui soit dégressif à mesure que le revenu des familles augmente. Pour éviter des effets de bord sur les tarifs mis en place par les structures, la mission propose dans ce scénario de linéariser le CMG en fonction d'une hypothèse de tarif horaire moyen, pour une grille tarifaire classique de micro-crèches. En effet, une linéarisation en pourcentage du prix appliqué par les structures présente un risque inflationniste avec une tentation des gestionnaires de tirer les tarifs vers le haut pour les rapprocher davantage du plafond de 10 € de l'heure. Par ailleurs, une telle méthode présente des avantages en matière de simplicité de mise en œuvre et permet d'éviter de réactualiser les paramètres du calcul chaque année.

Annexe IV

Le tarif horaire moyen a été fixé en prenant en compte le coût moyen d'une heure en micro-crèche recensé en 2019 pour les 30 % des ménages consommant le volume horaire le plus faible. Ce dernier a ainsi été fixé à 9,15 € par heure. La linéarisation du CMG par heure implique de fixer un plafond de prise en charge pour chaque heure de garde. La prise en charge maximale a été fixée par la mission à 85 % du montant moyen d'une heure de garde en micro-crèche Paje jusqu'à un revenu équivalent au maximum de la tranche 1, soit 7,7 €. Le montant pris en charge décroît ensuite linéairement jusqu'à atteindre un plancher de 50 % du montant moyen d'une heure de garde pris en charge à partir d'un revenu équivalent à la borne basse de la tranche 3 actuelle, soit 4,6 €. La mission a étudié l'effet d'une diminution du reste à charge minimum de 15 % à un reste à charge nul.

Graphique 6 : Barème de CMG structure horaire pour un couple avec un enfant



Source : Mission. Note : Ce barème ne concerne pas les cas spécifiques avec majorations éventuelles, notamment les parents isolés, pour lesquels des modalités propres de calcul continuent de s'appliquer.

À comportements inchangés, ce scénario avec un reste à charge minimum de 15 % pourrait représenter un surcoût d'environ 3 % du montant de CMG structure versé annuellement pour les finances publiques.

Annexe IV

La simulation réalisée avec ces paramètres permet d'estimer un coût pour les finances publiques qui serait compris entre 17 M€ et 35 M€ pour 2019 selon le niveau de reste à charge minimum, soit entre 3,1 % et 6,4 % du montant de CMG réellement versé cette année-là (cf. tableau 17 à tableau 20). Parmi les tranches de revenus, avec un reste à charge minimum de 15 %, la situation des ménages de la tranche 1 resterait globalement inchangée avec seulement 36 % des ménages qui verraient leur situation évoluer, avec un impact positif pour 21 % d'entre eux ou négatif pour 15 % d'entre eux, étant donné que les autres ménages sont déjà au plancher de 15 % de reste à charge. Toutefois, 57 % des ménages de la tranche 3 seraient davantage subventionnés qu'avec le barème actuel, contre 42 % qui le seraient moins. **Ce résultat est lié au fait que les ménages de la tranche 3 consomment en moyenne plus d'heures de garde que les ménages de la tranche 1, donc une subvention horaire leur permettrait d'augmenter le CMG qu'ils perçoivent. Une telle évolution du barème permettrait ainsi de mieux prendre en compte les besoins des ménages et d'ajuster la subvention versée en fonction.**

Plus le reste à charge minimum est réduit, plus l'impact est positif pour les ménages de la tranche 1 et, dans une moindre mesure, ceux de la tranche 2. Toutefois, la situation des ménages de la tranche 3 resterait globalement inchangée étant donné que ces derniers n'atteignent jamais le reste à charge minimal du fait de leur niveau de revenu.

Tableau 17 : Impact sur le revenu des ménages et sur les finances publiques d'une linéarisation du CMG structure par heure avec un reste à charge minimum de 15 % (chiffre 2019)

Revenu	Part de « perdants »	Part de « gagnants »	Gain mensuel moyen (en €)	Perte mensuelle moyenne (en €)	Surcoût de la mesure (en €)	Montant versable (en €)	Effectifs
Tranche 1	15 %	21 %	141	39	2 118 534	97 180 676	7 573
Tranche 2	50 %	40 %	171	110	3 645 376	204 928 249	22 665
Tranche 3	42 %	57 %	211	144	11 397 976	130 572 825	15 691
Toutes tranches	41 %	43 %	187	118	17 161 886	432 681 750	45 929

Source : FR6, CNAF pour 2019. Calculs : IGF, pôle de science des données.

Tableau 18 : Impact sur le revenu des ménages et sur les finances publiques d'une linéarisation du CMG structure par heure avec un reste à charge minimum de 10 % (chiffres 2019)

Revenu	Part de « perdants »	Part de « gagnants »	Gain mensuel moyen (€)	Perte mensuelle moyenne (en €)	Surcoût de la mesure (€)	Montant versable (€)	Effectifs
Tranche 1	15 %	85 %	78	39	5 527 316	97 180 676	7 573
Tranche 2	50 %	50 %	161	110	7 037 884	204 928 249	22 665
Tranche 3	42 %	58 %	211	144	11 819 082	130 572 825	15 691
Toutes tranches	41 %	59 %	158	118	24 384 282	432 681 750	45 929

Source : FR6, CNAF pour 2019. Calculs : IGF, pôle de science des données.

Annexe IV

Tableau 19 : Impact sur le revenu des ménages et sur les finances publiques d'une linéarisation du CMG structure par heure avec un reste à charge minimum de 5 % (chiffres 2019)

	Part de « perdants »	Part de « gagnants »	Gain mensuel moyen (€)	Perte mensuelle moyenne (en €)	Surcoût de la mesure (€)	Montant versable (€)	Effectifs
Tranche 1	15 %	85 %	118	39	8 651 245	97 180 676	7 573
Tranche 2	50 %	50 %	179	110	9 541 506	204 928 249	22 665
Tranche 3	42 %	58 %	214	144	12 105 373	130 572 825	15 691
Toutes tranches	41 %	59 %	176	118	30 298 123	432 681 750	45 929

Source : FR6, CNAF pour 2019. Calculs : IGF, pôle de science des données.

Tableau 20 : Impact sur le revenu des ménages et sur les finances publiques d'une linéarisation du CMG structure par heure sans reste à charge minimum (chiffres 2019)

	Part de « perdants »	Part de « gagnants »	Gain mensuel moyen (€)	Perte mensuelle moyenne (en €)	Surcoût de la mesure (€)	Montant versable (€)	Effectifs
Tranche 1	15 %	85 %	155	39	11 529 685	97 180 676	7 573
Tranche 2	50 %	50 %	193	110	11 385 037	204 928 249	22 665
Tranche 3	42 %	58 %	216	144	12 316 110	130 572 825	15 691
Toutes tranches	41 %	59 %	192	118	35 230 832	432 681 750	45 929

Source : FR6, CNAF pour 2019. Calculs : IGF, pôle de science des données.

Un tel barème permettrait de subventionner davantage les ménages les plus modestes de façon à réduire leur reste à charge sur des durées plus longues et permettrait donc de lisser les différences de consommation d'heures de garde entre les différentes tranches, dans le but de se rapprocher de comportements qui peuvent être observés dans des EAJE en PSU. Ainsi, en faisant les hypothèses indiquées dans le tableau 21 sur les volumes horaires et tarifs horaires appliqués par les micro-crèches, il apparaît que le reste à charge serait nettement réduit sur des durées de garde plus longues, en particulier pour les ménages modestes (cf. graphique 7), et ce d'autant plus que le niveau de reste à charge minimum est faible (cf. graphique 8). **Les restes à charge resteraient toutefois plus élevés, notamment pour les familles dont les revenus sont bas selon le niveau de reste à charge minimum fixé, que dans le cas d'une garde d'enfant en EAJE PSU, sachant par ailleurs que ces restes à charge pourraient s'accroître si les structures augmentent leurs tarifs pour se rapprocher du plafond horaire de 10 €.** Dans ce cas, le coût facturé au-delà du coût moyen (cf. supra) sera porté par les seules familles.

Le scénario 3 tel que présenté dans cette annexe reprend par ailleurs les mêmes planchers et plafonds de revenu que ceux pris en compte pour l'actuel CMG structure, et applique donc une croissance du reste à charge des familles sur une plage de revenus nettement plus faible que dans le cas du barème PSU ou du scénario 4.

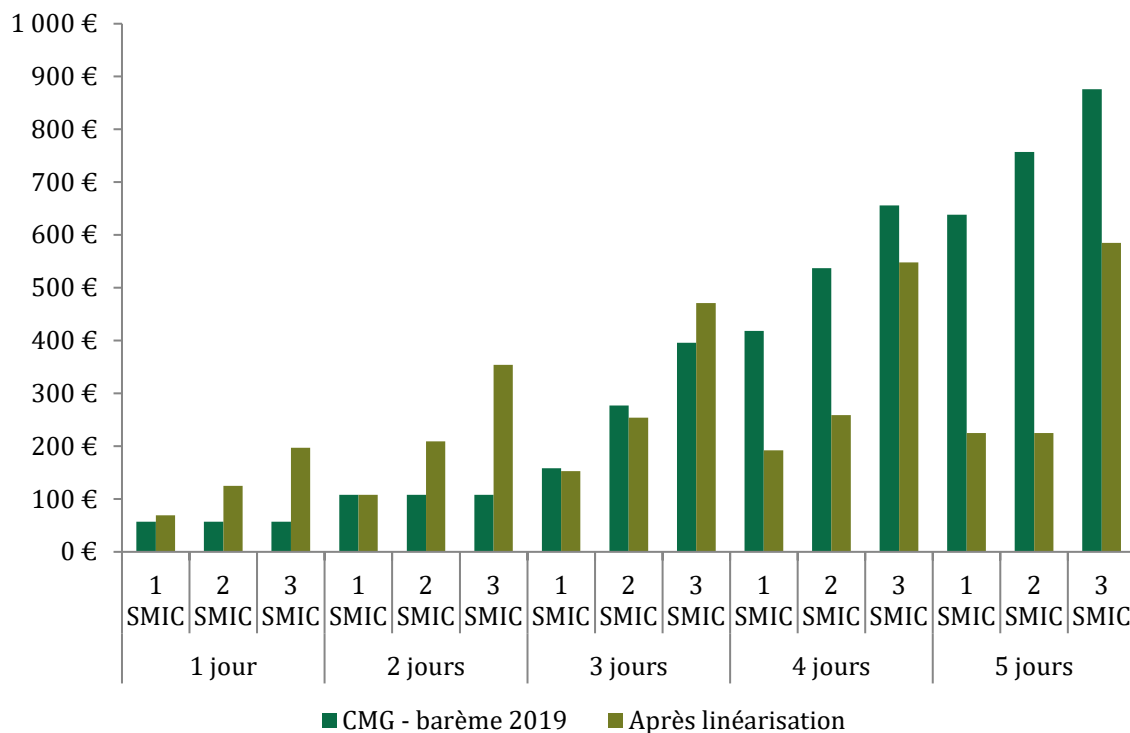
Annexe IV

Tableau 21 : Hypothèses retenues par la mission pour simuler les restes à charge des ménages¹⁰

Paramètres	1 jour	2 jours	3 jours	4 jours	5 jours
Quotité horaire	10	20	30	40	50
Prix à l'heure	9,50 €	9,00 €	8,50 €	8,00 €	7,50 €
Coût mensuel	380 €	720 €	1 020 €	1 280 €	1 500 €

Source : Mission.

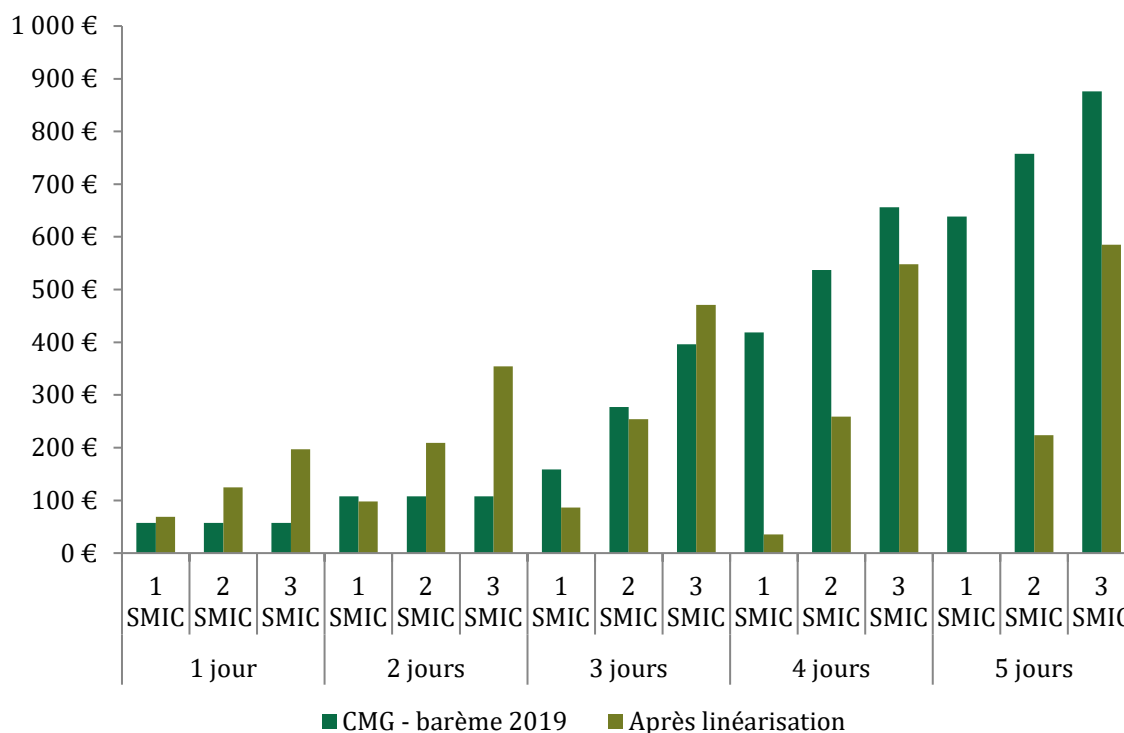
Graphique 7 : Montant de reste à charge pour un couple avec un enfant en fonction du revenu et de la durée de garde avec un reste à charge minimum de 15 % (barème 2019)



Source : Mission. Note : Ce barème ne concerne pas les cas spécifiques avec majorations éventuelles, notamment les parents isolés, pour lesquels des modalités propres de calcul continuent de s'appliquer. Les ménages percevant 1 SMIC sont dans la tranche 1, ceux percevant 2 SMIC dans la tranche 2 et ceux percevant 3 SMIC dans la tranche 3.

¹⁰ Les calculs ont été réalisés sur la base de 240 jours de garde par an, soit 20 jours par mois.

Graphique 8 : Montant de reste à charge pour un couple avec un enfant en fonction du revenu et de la durée de garde sans reste à charge minimum (barème 2019)



Source : Mission. Note : Ce barème ne concerne pas les cas spécifiques avec majorations éventuelles, notamment les parents isolés, pour lesquels des modalités propres de calcul continuent de s'appliquer. Les ménages percevant 1 SMIC sont dans la tranche 1, ceux percevant 2 SMIC dans la tranche 2 et ceux percevant 3 SMIC dans la tranche 3.

3.2.2. Scénario 4 : la formule de calcul du CMG structure pourrait se rapprocher de celle prévue pour le CMG emploi direct afin de corriger les défauts de l'actuel CMG mais présenterait un risque inflationniste

De façon à harmoniser les modes de calcul du CMG structure et du CMG emploi direct, la mission a évalué la mise en œuvre d'un barème du CMG structure qui se fonderait sur le taux d'effort défini pour les EAJE en PSU. Calculé de cette façon, le CMG structure prendrait en compte à la fois le revenu des ménages et le volume horaire de garde. Dans ce scénario, aucune exigence de reste à charge minimum n'est définie. La formule de calcul serait la suivante :

$$CMG \text{ structure} = \text{Coût de garde mensuel} \times \left(1 - \frac{\text{Revenu mensuel} \times \text{Taux d'effort}}{\text{Prix de référence}} \right)$$

La mission a simulé les effets d'un tel scénario en considérant le taux d'effort appliqué pour 2019 (cf. tableau 22) ainsi qu'un prix de référence de 7,87 €, correspondant, pour 2019, au prix plafond de la PSU pour un EAJE avec un taux de facturation supérieur à 107 % et inférieur ou égal à 117 %, fournissant les couches et les repas.

Tableau 22 : Barème de la PSU entre le 1^{er} septembre 2019 et le 31 décembre 2019

Nombre d'enfants	Taux d'effort
1 enfant	0,0605 %
2 enfants	0,0504 %
3 enfants	0,0403 %
4 enfants	0,0302 %
5 enfants	0,0302 %

Source : Cnaf.

Cette formule présente deux principaux avantages par rapport au mode de calcul actuel du CMG structure :

- ◆ elle est cohérente avec les autres modalités de financement des EAJE :
 - elle est construite sur le même modèle que la future formule du CMG emploi direct ;
 - elle tient compte du taux d'effort appliqué dans le cas des EAJE PSU et reprend les mêmes plancher et plafond de revenu ;
- ◆ elle est complètement linéaire et réduit le taux d'effort, notamment pour les familles les plus modestes, en supprimant la condition de reste à charge minimum de 15 % (maintenue dans le scénario 3).

En revanche, cette modalité de calcul présente un double risque inflationniste :

- ◆ au niveau des prix, d'une part. Bien que cette formule de calcul implique une réduction du montant du CMG dès que le coût mensuel de garde s'écarte du coût mensuel de référence, **elle tient tout de même compte du tarif facturé aux familles, qui joue positivement sur le montant de CMG. Sous l'effet de la solvabilisation accrue des familles, les structures gagneraient à augmenter leurs tarifs horaires pour se rapprocher du plafond de 10 € ;**
- ◆ au niveau des heures déclarées d'autre part. En supprimant le reste à charge minimal de 15 %, ce scénario permet une meilleure solvabilisation des familles les plus modestes, mais peut inciter les structures à déclarer davantage d'heures au coût résiduel très faible, pour les familles aux revenus les plus modestes¹¹.

C'est pourquoi, dans le cas où une réforme du CMG de ce type serait appliquée, la mission recommande la mise en place de mécanismes d'encadrement des tarifs et volumes horaires de garde afin de prévenir tout risque inflationniste. Ceci pourrait notamment passer par un plafonnement plus strict du tarif horaire (pourcentage du tarif horaire de référence utilisé pour la PSU ou bien fixation d'un tarif basé sur une moyenne comme dans le scénario 3), par l'obligation de proposer différentes durées de garde hebdomadaires (30/40/50 heures par exemple) au choix des parents et par le choix d'un nombre maximal de jours de garde par an (240, 225 et 215 jours par exemple).

À comportements inchangés, le scénario 4 pourrait représenter un surcoût d'environ 8 % pour les finances publiques.

En induisant 97 % de « gagnants » (cf. tableau 23), **cette modification du barème semble très favorable aux bénéficiaires de la tranche 1, mais également, dans une moindre mesure, aux foyers des tranches 2 et 3.** Le coût global de cette mesure, estimé à plus de 45 M€ en 2019, soit un coût supplémentaire de 8,3 % par an est, quant à lui, sensiblement plus élevé que celui induit par les autres scénarii. En outre, ce coût ne prend pas en compte l'effet d'un changement de comportement des foyers qui pourrait être induit par ce nouveau barème.

¹¹ On peut notamment penser que cet effet est plus fort dans le cas du CMG structure que dans celui du CMG emploi direct dans la mesure où ce sont les gestionnaires qui déclarent les heures effectuées dans le premier cas, alors que ce sont les familles, employeuses, dans le second.

Annexe IV

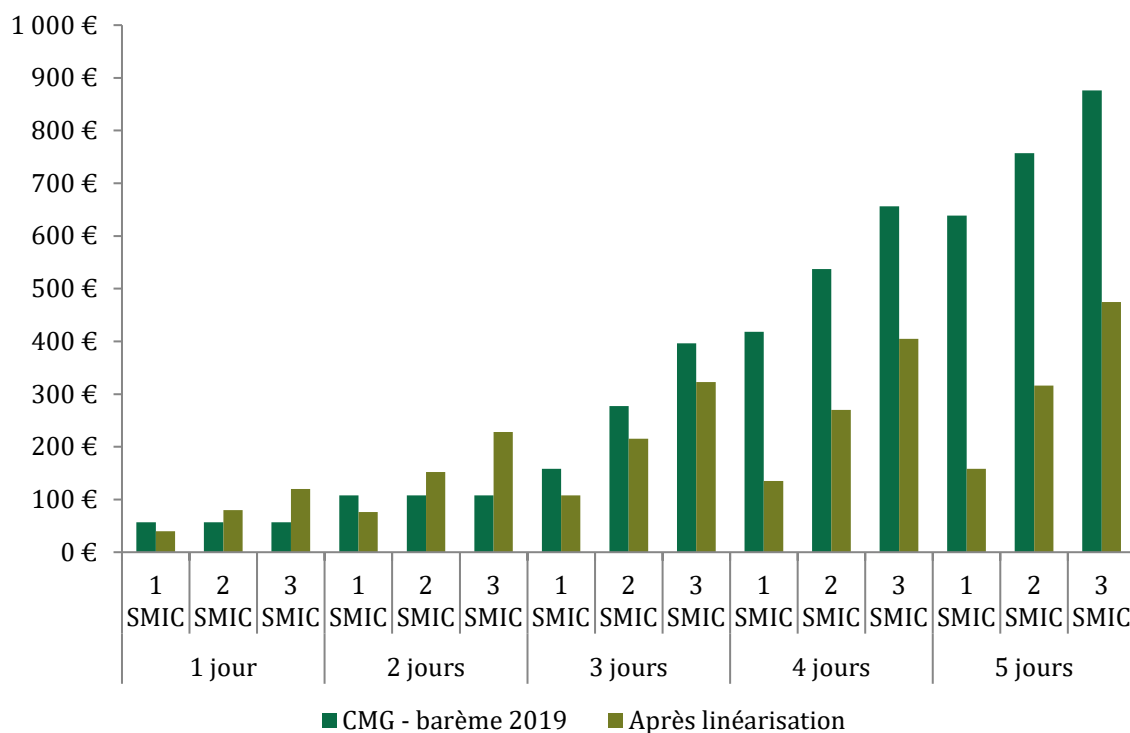
Tableau 23 : Impact sur le revenu des ménages et sur les finances publiques d'une linéarisation du CMG structure sur le modèle du CMG emploi direct (chiffres 2019)

	Part de « perdants »	Part de « gagnants »	Gain mensuel moyen (€)	Perte mensuelle moyenne (en €)	Surcoût de la mesure (€)	Montant versable (€)	Effectifs
Tranche 1	3 %	97 %	91	15	8 044 421	75 508 196	7 573
Tranche 2	46 %	54 %	148	43	16 455 712	204 197 539	22 665
Tranche 3	32 %	68 %	202	89	20 735 951	138 240 048	15 691
Toutes tranches	34 %	66 %	153	57	45 236 084	417 945 783	45 929

Source : FR6, CNAF pour 2019. Calculs : IGF, pôle de science des données.

Par rapport au mode de calcul actuel du CMG, ce scénario permettrait de réduire nettement le reste à charge pour les ménages de la tranche 1 en considérant les hypothèses exposées dans le tableau 21. Pour les tranches 2 et 3, le reste à charge serait moindre, uniquement pour les durées de garde supérieures à deux jours (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Montant de reste à charge du scénario 4 par rapport au mode de calcul actuel pour un couple avec un enfant en fonction du revenu et de la durée de garde (barème 2019)

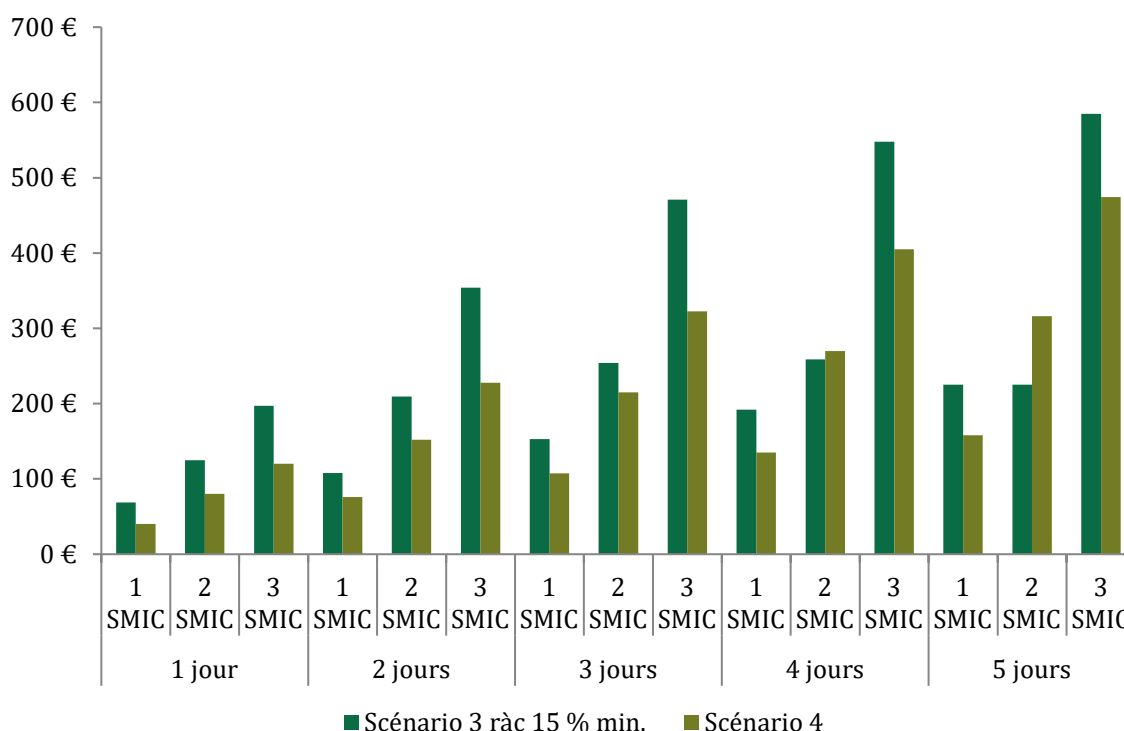


Source : Mission. Note : Ce barème ne concerne pas les cas spécifiques avec majorations éventuelles, notamment les parents isolés, pour lesquels des modalités propres de calcul continuent de s'appliquer. Les ménages percevant 1 SMIC sont dans la tranche 1, ceux percevant 2 SMIC dans la tranche 2 et ceux percevant 3 SMIC dans la tranche 3.

Annexe IV

Par rapport au scénario 3 avec un reste à charge minimum de 15 %, le scénario 4 est plus favorable pour toutes les durées de garde et tranches de revenus en termes de pourcentage de « gagnants », hormis pour la tranche 2 pour des durées de garde longues (4 et 5 jours) (cf. graphique 10). Par rapport au scénario 3 sans reste à charge, le scénario 4 devient moins intéressant pour la tranche 1 à partir de 3 jours de garde et à partir de 4 jours pour la tranche 2 (cf. graphique 11). En revanche, le scénario 4 est plus intéressant pour la tranche 3 que le scénario 3, quelle que soit la durée de garde. **Toutefois, en termes de gain moyen, le scénario 4 est moins intéressant que le scénario 3, quel que soit le reste à charge minimum fixé, et ce pour toutes les tranches de revenus (hormis pour la tranche 1 avec un reste à charge de 10 % minimum dans le scénario 3). L'écart entre les deux scénarios est plus important pour les tranches 1 et 2 que pour la tranche 3, le scénario 3 étant plus intéressant en termes de gain moyen.**

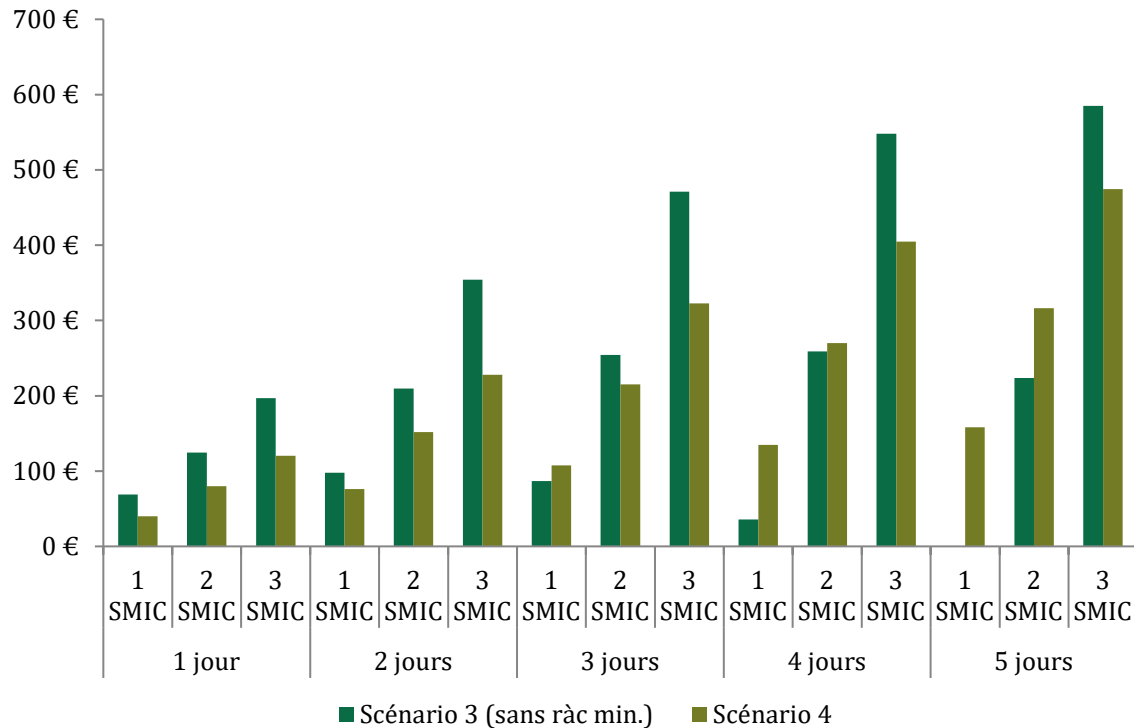
Graphique 10 : Montant de reste à charge du scénario 4 par rapport au scénario 3 avec un reste à charge minimum de 15 % pour un couple avec un enfant en fonction du revenu et de la durée de garde (barème 2019)



Source : Mission. Note : Ce barème ne concerne pas les cas spécifiques avec majorations éventuelles, notamment les parents isolés, pour lesquels des modalités propres de calcul continuent de s'appliquer. Les ménages percevant 1 SMIC sont dans la tranche 1, ceux percevant 2 SMIC dans la tranche 2 et ceux percevant 3 SMIC dans la tranche 3.

Annexe IV

Graphique 11 : Montant de reste à charge du scénario 4 par rapport au scénario 3 sans reste à charge minimum pour un couple avec un enfant en fonction du revenu et de la durée de garde (barème 2019)



Source : Mission. Note : Ce barème ne concerne pas les cas spécifiques avec majorations éventuelles, notamment les parents isolés, pour lesquels des modalités propres de calcul continuent de s'appliquer. Les ménages percevant 1 SMIC sont dans la tranche 1, ceux percevant 2 SMIC dans la tranche 2 et ceux percevant 3 SMIC dans la tranche 3.

3.2.3. En approchant certains changements de comportements, la linéarisation du CMG structure pourrait entraîner une hausse du volume d'heures de garde en micro-crèche de 9 % pour la tranche 1 et de 17 % pour la tranche 2

Il est toutefois à noter que les simulations des 3.2.1 et 3.2.2 ont été réalisées en statique, soit avec une consommation d'heures de garde identique à celle actuelle pour les trois tranches. Toutefois, une meilleure prise en compte des besoins des ménages avec la mise en place d'un barème horaire induirait nécessairement un changement de comportement de la part des ménages. En particulier, il peut être attendu que les ménages de la tranche 1, pour lesquels le tarif versé correspondra à 15 % du tarif moyen, quelle que soit leur consommation horaire, augmentent les durées sur lesquelles ils font garder leurs enfants en micro-crèches Paje. Cet effet engendrera un surcoût pour les finances publiques qu'il est difficile de chiffrer.

La mission a cherché à évaluer les effets sur le volume horaire des différentes tranches. Dans un cas extrême, la consommation horaire des tranches 1 et 2 pourrait se rapprocher de celle de la tranche 3 (cf. encadré 3). En effet, le mode d'accueil en micro-crèche Paje étant moins coûteux, en pourcentage du revenu, pour la tranche 3, la mission estime que les ménages de cette tranche de revenus consomment un nombre d'heures de garde qui correspond à leurs besoins, contrairement aux autres tranches de revenus qui cherchent à réduire leur coût en complétant ce mode d'accueil par d'autres modes d'accueil moins coûteux.

Annexe IV

Ainsi, en simulant un alignement comportemental, en termes de recours horaire et de dépenses de frais de garde, des deux premières tranches sur la troisième, **il apparaît que les ménages de la tranche 1 pourraient augmenter leur recours horaire de 9 %** (ce qui correspondrait à une hausse de 8 % des dépenses engagées) **et ceux de la tranche 2 de 17 %** (soit 15 % pour les dépenses engagées) (cf. tableau 24).

Tableau 24 : Estimation de l'impact de l'alignement des comportements des tranches 1 et 2 sur la tranche 3 sur le volume d'heures de garde et les dépenses engagées

		Sans pondération (recours actuel constaté)	Après pondération (recours sous l'hypothèse d'une généralisation du comportement de la tranche 3)	Evolution (%)
Recours horaire mensuel total (heures)	Tranche 1	906 701	992 077	9 %
	Tranche 2	2 762 492	3 222 650	17 %
	Tranche 3	2 364 949	2 364 949	0 %
Somme des dépenses mensuelles engagées (€)	Tranche 1	6 885 875	7 433 483	8 %
	Tranche 2	21 588 243	24 731 270	15 %
	Tranche 3	17 831 508	17 831 508	0 %

Source : FR6, CNAF. Calculs : IGF, pôle de science des données.

Encadré 3 : Méthodologie d'estimation des effets de la linéarisation du CMG structure sur les comportements des ménages

Pour réaliser l'estimation dynamique des effets d'une refonte du barème du CMG, la mission a procédé à une pondération des individus de la tranche 3 afin que la distribution empirique de certaines caractéristiques socio-démographiques de ces derniers coïncide avec celle des foyers de la tranche 1 d'une part, et ceux de la tranche 2, d'autre part.

Ainsi, cela permet de donner, dans les calculs, un poids relatif plus important aux bénéficiaires de la tranche 3 qui « ressemblent » aux bénéficiaires des tranches 1 et 2 selon les critères suivants :

- le nombre d'enfants à charge au sein du foyer et leurs âges respectifs ;
- le nombre d'unités de consommation ;
- le nombre d'enfants à charge gardés en micro-crèches ;
- le nombre de places en micro-crèche PAJE à l'échelle du département de résidence ;
- la région de résidence ;
- la catégorie de la commune au sein du découpage en aire d'attraction des villes, pouvant être « commune centre », « autre commune du pôle principal », « commune d'un pôle secondaire », « commune de la couronne » et « commune hors attraction des pôles » ;
- la présence du conjoint au sein du foyer ;
- l'éligibilité à l'AAH (allocation adulte handicapé) de l'un des parents ;
- le travail de nuit d'un des parents.

La mission s'est ensuite intéressée à la consommation horaire et aux dépenses engagées des ménages de la tranche 3, pondérées par les poids précédemment calculés. Cela permet de simuler un alignement comportemental en termes de recours horaire et de dépenses de frais de garde des deux premières tranches sur la troisième, tout en tenant compte des différences de caractéristiques des ménages entre tranches. Ces résultats sont présentés dans le tableau 24.

Source : Mission.

Tableau 25 : Présentation des différents scénarios de linéarisation du CMG structure étudiés par la mission (simulations réalisées sur la base 2019)

Scénario	Impact sur les familles par rapport au mode de calcul actuel	Impact sur les finances publiques par rapport au CMG structure actuellement versé	Principaux avantages	Principaux inconvénients
<p><u>Scénario 1</u> : Linéarisation simple de la tranche 2</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranches 1 et 3 : montant de CMG inchangé ; ▪ Tranche 2 : montant qui décroît de façon linéaire. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranches 1 et 3 : situation inchangée ; ▪ Tranche 2 : 18 % de gagnants (gain moyen de 47 € par mois) et 13 % de perdants (perte moyenne de 55 € par mois). 	<p>Gain de 0,4 % par an.</p>	<p>Suppression des effets de seuil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne corrige pas les principaux défauts du CMG dans sa forme actuelle ▪ Pas de prise en compte du volume horaire ; ▪ Pas d'amélioration de la situation des ménages les plus modestes
<p><u>Scénario 2</u> : Linéarisation de la tranche 2 avec augmentation du CMG versé à la tranche 1</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 1 : montant rehaussé à 1 000 €, 1 200 € ou 1 400 € ; ▪ Tranche 2 : montant qui décroît de façon linéaire ; ▪ Tranche 3 : montant inchangé. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 1 : 21 % de gagnants selon la hausse du CMG (gain moyen de 95 € à 142 € par mois) ; ▪ Tranche 2 : entre 40 % et 51 % de gagnants (gain moyen de 85 € à 141 € par mois) et entre 9 % et 21 % de perdants (perte moyenne de 56 € à 58 € par mois) ; ▪ Tranche 3 : situation inchangée. 	<p>Surcoût de 1,4 % à 3,8 % par an selon la hausse envisagée pour la tranche 1.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suppression des effets de seuil ; ▪ Amélioration de la situation des ménages modestes. 	<p>Pas de prise en compte du volume horaire.</p>
<p><u>Scénario 3</u> : Linéarisation du CMG avec prise en compte des heures et du revenu des ménages</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixation d'un coût moyen d'une heure de garde à 9,15 € ; 	<p>À comportements inchangés :</p>	<p>À comportements inchangés : surcoût de 3,1 % à 6,4 % par an selon le niveau de reste à charge.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suppression des effets de seuil ; ▪ Prise en compte du volume horaire ; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nécessité de bien calibrer le coût horaire moyen ;

Annexe IV

Scénario	Impact sur les familles par rapport au mode de calcul actuel	Impact sur les finances publiques par rapport au CMG structure actuellement versé	Principaux avantages	Principaux inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 1 : montant du CMG horaire fixé à 85 % du coût moyen ; ▪ Tranche 2 : montant qui décroît de façon linéaire ; ▪ Tranche 3 : montant du CMG horaire fixé à 50 % du coût moyen ; ▪ Reste à charge minimum fixé à 15 %, 10 %, 5 % ou 0. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 1 : entre 21 % et 85 % de gagnants selon le niveau de reste à charge minimum (gain moyen de 78 € à 155 € par mois) et 15 % de perdants (perte moyenne de 39 € par mois) ; ▪ Tranche 2 : entre 40 % et 50 % de gagnants (gain moyen de 161 € à 193 € par mois) et 50 % de perdants (perte moyenne de 110 € par mois) ; ▪ Tranche 3 : entre 57 % et 58 % de gagnants (gain moyen de 211 € à 216 € par mois) et 42 % de perdants (perte moyenne de 144 € par mois). <p>En simulant des changements de comportements :</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction du reste à charge pour les ménages modestes pour des durées de garde plus longues ; ▪ Limitation des effets inflationnistes du fait de la fixation d'un coût horaire moyen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selon le niveau de reste à charge minimum fixé, le reste à charge pourrait rester plus élevé pour les ménages modestes que dans les structures en PSU ; ▪ En cas de réduction ou de suppression du reste à charge minimum, possible incitation à déclarer davantage d'heures pour les structures à un coût résiduel faible du fait d'une meilleure solvabilisation des familles les plus modestes ; ▪ Au-delà du coût moyen, les hausses de tarifs seraient portées par les familles du fait de la non prise en compte du tarif facturé aux familles.
<p>Scénario 4 : Linéarisation du CMG structure sur le modèle du CMG emploi direct avec prise en compte des heures</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prise en compte du taux d'effort appliqué pour le barème de la PSU ; 	<p>À comportements inchangés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 1 : 97 % de gagnants (gain moyen de 91 € par mois) et 3 % de perdants (perte moyenne de 15 € par mois) ; 	<p>À comportements inchangés : surcoût de 8,3 % par an.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suppression des effets de seuil ; ▪ Prise en compte du volume horaire ; ▪ Formule de calcul homogène avec celle du CMG emploi direct ; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Effet inflationniste du fait de la prise en compte du tarif facturé aux familles qui pourrait être limité par des mécanismes d'encadrement des tarifs et volumes horaires ;

Annexe IV

Scénario	Impact sur les familles par rapport au mode de calcul actuel	Impact sur les finances publiques par rapport au CMG structure actuellement versé	Principaux avantages	Principaux inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prix de référence fixé en lien avec les prix plafonds du barème de la PSU (7,87 € en 2019) ; ▪ Formule de calcul sur le modèle du CMG emploi direct : $CMG\ structure = \frac{Coût\ de\ garde\ mensuel \times (1 - \frac{Revenu\ mensuel \times Taux\ d'effort}{Prix\ de\ référence})}{1}$ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tranche 2 : 54 % de gagnants (gain moyen de 148 € par mois) et 46 % de perdants (perte moyenne de 43 € par mois) ; ▪ Tranche 3 : 68 % de gagnants (gain moyen de 202 € par mois) et 32 % de perdants (perte moyenne de 89 € par mois). 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction du reste à charge pour les ménages modestes pour des durées de garde plus longues. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possible incitation à déclarer davantage d'heures pour les structures à un coût résiduel faible du fait d'une meilleure solvabilisation des familles les plus modestes avec la suppression du reste à charge minimum ; ▪ Moins favorable que le scénario 3 pour la tranche 2, en particulier sur des durées de garde plus longues.

Source : Mission.

4. Les aides à l'implantation proposées par les Caf aux micro-crèches pourraient évoluer pour devenir plus incitatives et améliorer la transparence et le suivi des projets

4.1. Les subventions d'investissement versées par les Caf dans le cadre du Piaje ne permettent pas un suivi et un contrôle du projet suffisants par ces dernières

La CAF du lieu d'implantation d'une crèche peut attribuer une subvention d'investissement pour la création d'une micro-crèche au titre du plan d'investissement d'accueil du jeune enfant (Piaje). En effet, afin d'accompagner la création de places d'accueil du jeune enfant, le Piaje a été mis en place le 1^{er} janvier 2019 par la circulaire n° 2018-003 du 6 décembre 2018, et initialement doté de 609,5 M€ pour la période 2018-2022. Comme pour tous les financements émanant du fonds national d'action sociale, la décision d'octroyer une subvention dans le cadre du Piaje est discrétionnaire et dépend des Caf. Le versement d'une subvention d'investissement n'est donc pas automatique. La possibilité d'attribuer des fonds est examinée par la Caf au regard des moyens financiers disponibles et des critères définis par la circulaire n° 2021-009 du 2 juin 2021¹². **Ces aides sont soumises à deux conditions pour les micro-crèches :**

- ◆ **ouvrir droit au bénéfice de la PSU ;**
- ◆ **accueillir uniquement des enfants pour lesquels les parents perçoivent le CMG structure de la Paje à condition d'appliquer un tarif modulé en fonction des ressources des familles qui soit inférieur au plafond de 10 € par heure et remplir des conditions d'implantation :**
 - soit être implantée sur un territoire sur lequel le **taux de couverture est inférieur à 58 %** et dont le **potentiel financier est inférieur à 900 €** ;
 - soit être implantée sur un **territoire ciblé dans un appel à projet engagé par la CAF pour le développement de l'offre** selon des modalités fixées localement.

Le niveau de financement est compris entre 7 400 € et 17 000 € par place, calculé selon la méthode suivante :

- ◆ un socle de base de 7 400 € : il s'agit d'une aide forfaitaire par place qu'il s'agisse d'une création, d'une extension ou d'une transplantation ;
- ◆ une majoration de 1 000 € par place lorsque l'investissement comprend des travaux de gros œuvre qui représentent au moins 30 % des dépenses subventionnables ;
- ◆ une majoration de 700 € par place si les travaux de gros œuvre s'engagent dans une démarche respectueuse de l'environnement via la labellisation « développement durable » de la structure ;
- ◆ une majoration de 1 800 € par place lorsque le projet est implanté sur une commune ou une intercommunalité dont le taux de couverture en mode d'accueil est inférieur à 58 % ;
- ◆ une majoration attribuée en fonction du potentiel financier du territoire d'implantation selon quatre tranches (cf. tableau 26).

¹² Cette circulaire modifie la circulaire n° 2018-003 du 6 décembre 2018 pour ouvrir le Piaje aux maisons d'assistants maternels (MAM).

Annexe IV

Tableau 26 : Majoration appliquée au financement de la CAF en fonction du potentiel financier¹³ par habitant du territoire

Potentiel financier par habitant	Montant de la majoration par place
Tranche 1 : de 0 € à 449,99 €	6 100 €
Tranche 2 : de 450 € à 699,99 €	3 000 €
Tranche 3 : de 700 € à 899,99 €	2 400 €
Tranche 4 : de 900 € à 1 200 €	500 €

Source : CNAF.

Les subventions accordées sont plafonnées à hauteur de 80 % des dépenses subventionnables par place et le total des subventions, tous financements publics confondus, ne peut excéder 100 % du coût total du projet.

Dans le cadre de la COG 2023-2027, la branche famille s'engage à soutenir le financement de 58 000 places nouvelles en EAJE quel que soit leur mode de financement, en vue de contribuer à la création de 35 000 places nettes nouvelles en EAJE PSU, la mobilisation de 444 ETP d'animateurs de relais petite enfance (RPE) et le développement régulé de MAM afin de favoriser l'attractivité du métier d'assistant maternel. **Les dépenses autorisées par la branche sont de 1,87 Md€ au titre du Piaje 2023-2027, pour un budget total de 2,17 Md€ en matière d'investissement petite enfance** (cf. encadré 4).

¹³ Le potentiel financier d'une commune est défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales et correspond au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire, hors compensation part salaires (déjà prise en compte dans le potentiel fiscal) perçue par la commune et minoré des différents prélèvements sur fiscalité supporté par la dotation forfaitaire.

Encadré 4 : Modalités de soutien du Piaje 2023-2027 aux EAJE en PSU

Dans le cadre du Piaje 2023-2027, les modalités de soutien au financement des EAJE en PSU évoluent sur différents aspects :

- maintien des dispositions du 9^e Plan crèches dans le Piaje 2023-2027 ;
- renforcement du soutien aux projets éco-responsables, notamment en termes de bâti éco-responsable, passant le soutien maximal de 22 500 € à 26 000 € avec un budget de 20 M€ en année pleine :
 - +2 000 €/place pour les projets incluant du gros œuvre pour isoler le bâtiment ;
 - +1 500 €/place pour les projets labellisés éco-responsables ;
- renforcement du maillage territorial des RPE en réhaussant le plafond des financements de 20 %, pour un total cumulé de 10,4 M€ ;
- fonds de modernisation doublé : 303 M€ contre 155,7 M€, dont 60,6 M€ relatifs à la majoration développement durable. Il reste à 4 800 €/place maximum, et à 80 % de l'investissement au maximum ;
- aides à la profession d'assistants maternels en dehors du domicile avec une revalorisation de 6 000 € de l'aide au démarrage des maisons d'assistants maternels (Mam). 620 nouvelles Mam pourraient bénéficier de cette aide chaque année, soit un montant de 3,7 M€ par an et un budget total de plus de 18 M€ sur la durée de la COG ;
- maintien de la destination sociale et sécurisation de l'usage des subventions d'investissement :
 - durée portée à 15 ans (P JL plein emploi) ;
 - remboursement au *pro rata* en cas de diminution du nombre de places ;
 - prévention des enrichissements sans cause :
 - déclaration d'intérêts pour identifier les liens entre le promoteur, le gestionnaire et le propriétaire ;
 - attestation de mise à jour du gestionnaire de ses obligations en matière de cotisations sociales ;
 - attestation sur l'honneur de probité pour tout dirigeant.

Source : Cnaf.

Sur la période 2015-2022, les Caf ont subventionné 58 426 nouvelles places en EAJE en PSU et 17 652 nouvelles places en micro-crèches Paje à hauteur, en moyenne, de 16 189 € par place pour les établissements en PSU et 9 643 € par place pour les micro-crèches Paje (cf. tableau 27). Au total, sur la période, les subventions de la Caf pour les EAJE en PSU ont atteint 946 M€ et 170 M€ pour les micro-crèches Paje. En rapportant ce résultat à la dynamique de création de places sur la période, marquée par un fort développement des micro-crèches¹⁴, il apparaît que le Piaje subventionne moins la création de places nouvelles en micro-crèches Paje relativement aux établissements en PSU.

¹⁴ La mission ne dispose des données de création de places de la DREES que jusqu'en 2020. Il apparaît toutefois, sur la période 2015-2020, que 32 650 places ont été créées en crèches collectives, contre 27 610 places créées en micro-crèches. Les subventions d'investissement sur la période 2015-2022 font donc apparaître un choix des Caf de cibler davantage les établissements en PSU.

Les subventions versées aux micro-crèches Paje représentent une part plus importante du coût total des travaux par rapport aux établissements en PSU sur la période. En effet, les subventions versées ont représenté en moyenne 34 % du coût total des travaux pour les structures en PSU, variant entre 21 % du coût total des travaux et 66 % selon les Caf. Pour les micro-crèches Paje, les subventions représentent une part plus importante du coût total des travaux, avec une moyenne de 48 % sur l'ensemble des Caf avec une subvention pouvant aller jusqu'à 80 % du coût total des travaux selon les Caf. **Il est toutefois à noter que 18 Caf n'ont versé aucune subvention pour la création de places en micro-crèches Paje sur la période¹⁵.** Il apparaît également que la création d'une nouvelle place en EAJE en PSU représente un coût en moyenne 2,4 fois plus élevé que la création d'une nouvelle place en micro-crèches Paje.

Tableau 27 : Subventions versées par les Caf pour la création de places nouvelles en EAJE PSU et Paje sur la période 2015-2022

Indicateur	Crèches PSU	Micro-crèches Paje
Places nouvelles subventionnées	58 426	17 652
Subventions totales	945 849 890	170 224 887
Subventions totales (moyenne annuelle)	118 231 236	21 278 111
Subvention / place	16 189	9 643
Subvention / coût total des travaux (minimum)	21%	15%
Subvention / coût total des travaux (moyenne)	34%	48%
Subvention / coût total des travaux (maximum)	66%	80%
Coût des travaux / place	47 564	20 226

Source : Cnaf ; calculs de la mission.

Toutefois, les subventions versées par les Caf comportent plusieurs limites qui réduisent leur efficacité :

- ◆ **ces subventions sont versées uniquement avant l'exécution du projet, ce qui ne permet pas aux Caf d'assurer un contrôle du projet sur la durée** ni de conditionner les décaissements à certaines conditions de réalisation du projet ;
- ◆ **aucun remboursement n'est exigé**, hormis si la destination sociale de l'établissement ou des équipements est modifiée dans une période de 10 ans ;
- ◆ **les montants versés par les Caf au démarrage peuvent atteindre 80 % du montant des dépenses subventionnables, soit des sommes très importantes**, ce qui n'est pas justifié par une logique économique, les banques pouvant apporter leurs concours dès lors que le modèle économique de la structure est soutenable ;
- ◆ **les aides à l'investissement des Caf ne sont pas des conditions nécessaires à la réalisation des projets de micro-crèches et peuvent générer des effets d'aubaine.** En effet, en étudiant les deux départements les mieux dotés en micro-crèches pour 100 enfants de moins de trois ans en 2020, le Bas-Rhin et la Marne, il apparaît d'une part que la Caf du Bas-Rhin a subventionné 1 214 nouvelles places en micro-crèches sur la période 2015-2022, contre seulement dix places pour la Caf de la Marne. L'absence d'aides à l'investissement dans le département de la Marne n'a donc pas été un frein à l'implantation de micro-crèches. *A contrario*, il est possible que des micro-crèches du Bas-Rhin aient bénéficié d'aides à l'investissement qui n'étaient pas déterminantes pour la mise en œuvre du projet.

¹⁵ Ce résultat est toutefois lié à deux situations différentes : d'une part, certaines de ces Caf se situent dans des départements où n'ont pas été implantées de nouvelles micro-crèches Paje sur la période ; d'autre part, des Caf ont fait le choix d'arrêter les subventions aux micro-crèches Paje, comme la Caf des Bouches-du-Rhône par exemple.

Dans ce contexte, la mission considère que les aides à l'investissement de la Caf sont insuffisamment ciblées et n'encouragent pas à la transparence des structures sur l'utilisation de ces fonds. Les capacités de contrôle de la Caf sur l'utilisation des fonds sont de ce fait limitées.

4.2. Au-delà des subventions, d'autres types d'instruments pourraient être mis en place pour soutenir des projets d'implantation de micro-crèches tout en permettant aux Caf d'améliorer leur contrôle sur ces projets

La mission recommande de mettre en place d'autres types d'instruments, à côté des subventions, pour améliorer l'efficacité des aides des Caf à l'implantation d'EAJE.

Les subventions à l'investissement pourraient être maintenues pour soutenir les gestionnaires dont les fonds propres sont insuffisants pour obtenir un crédit auprès des banques malgré la pertinence de leur projet et la soutenabilité du modèle économique. La mission considère que certaines évolutions portées par le Piaje 2023-2027 vont dans le bon sens pour mieux contrôler l'utilisation des aides à l'investissement, notamment celles relatives à la sécurisation de l'utilisation des subventions d'investissement qui vise à éviter que des plus-values soient réalisées sur la revente de structures ayant bénéficié d'aides à l'investissement de la Caf (cf. encadré 4). **Toutefois, il pourrait être envisagé de réduire le plafond applicable à ces aides pour limiter le montant des travaux subventionnés par les Caf.**

Par ailleurs, d'autres outils mieux ciblés pourraient être mis en place en complément :

- ◆ **des aides qui seraient allouées chaque année par la Caf à la structure.** Ces aides pourraient être accordées sur une durée de plusieurs années et calibrées en lien avec la structure dès le démarrage du projet de façon à fiabiliser le modèle économique de la structure auprès des investisseurs. Le mode de calcul de cette aide pourrait être identique à celui actuellement appliqué pour les aides à l'investissement, en répartissant ensuite la somme sur une durée actée avec la structure au début du projet. Le versement de ces aides chaque année pourrait être conditionné au respect de certains critères par le gestionnaire, à la fois économiques (tarification, niveau de certaines charges, etc.) et de qualité, et permettrait ainsi aux Caf de garder le contrôle sur l'utilisation qu'il est faite de ces fonds ;
- ◆ **des prêts à taux zéro pourraient être proposés aux gestionnaires pour faciliter la mise en place de leur projet, tout en réduisant le coût pour les finances publiques par rapport aux subventions.** Ce mode de financement permettrait de limiter les effets d'aubaine que peuvent engendrer les aides à l'investissement dans leur forme actuelle. Les fonds pourraient être versés au démarrage du projet et remboursés au-delà d'une période de franchise, permettant au gestionnaire d'atteindre son seuil de rentabilité avant de commencer à rembourser le capital. Un tel outil permettrait aux Caf de mieux contrôler le modèle économique de la structure en amont de la mise en place du prêt tout en calibrant le calendrier de remboursement de façon à ce que la structure ne soit pas fragilisée. La mise en place de prêts permettrait également de réduire le coût pour les finances publiques des aides à l'implantation de la Caf sans pénaliser la création de places.

Toutefois, si les aides à l'implantation des EAJE de la Caf peuvent être un soutien à la création de places en crèches, le principal déterminant reste l'investissement des collectivités territoriales pour se constituer tiers financeurs dans les établissements en PSU. **La mission considère ainsi qu'une mobilisation plus forte des collectivités territoriales est nécessaire pour soutenir la dynamique de création de places en crèches.**

ANNEXE V

Qualité de l'accueil en micro-crèches

SOMMAIRE

1. PREALABLE METHODOLOGIQUE.....	1
2. LE CADRE NORMATIF APPLICABLE AUX MICRO-CRECHES CONSTITUE UN FACTEUR DE RISQUE EN MATIERE DE QUALITE DE LA PRISE EN CHARGE	2
2.1. La réforme Norma a précisé certaines règles applicables aux EAJE tout en maintenant de nombreuses dérogations applicables aux micro-crèches et en étendant leur capacité d'accueil.....	2
2.2. Les micro-crèches bénéficient de règles d'encadrement dérogatoires qui n'apparaissent pas justifiées sur le plan de la sécurité et de la qualité de l'accueil ...	3
2.2.1. <i>Les exigences pour les référents techniques des micro-crèches sont minimales.....</i>	<i>3</i>
2.2.2. <i>Les exigences de qualifications des professionnels (non-dirigeants) ont été abaissées pour l'ensemble des établissements, et surtout les micro-crèches</i>	<i>4</i>
2.2.3. <i>Les micro-crèches peuvent accueillir jusqu'à 3 enfants avec un seul professionnel.....</i>	<i>6</i>
2.2.4. <i>Au-delà du risque que représentent ces dérogations sur le plan de la qualité, elles encouragent des comportements opportunistes de la part de certains gestionnaires.....</i>	<i>7</i>
3. DANS LA PRATIQUE, CES DEROGATIONS SE TRADUISENT PAR DES EFFECTIFS MOINS QUALIFIES EN MICRO-CRECHES, PARTICULIEREMENT DANS LE PRIVE LUCRATIF	7
3.1. Le secteur privé commercial se caractérise par un recours nettement plus fréquent à des responsables ne disposant pas d'une qualification de niveau 1	7
3.2. La proportion de CAP dans les effectifs (non dirigeants) de micro-crèches est le double de la moyenne des établissements	10
3.3. De fait, une micro-crèche sur cinq déclare fonctionner quotidiennement sans aucun professionnel de catégorie 1 (hors direction)	11
3.4. L'analyse des données sociales ne permet pas d'attester un différentiel de « bien-être » des salariés entre MC Paje et autres crèches privées mais met en lumière des spécificités propres aux plus grands groupes de crèches	11
4. MALGRE LES RISQUES ENGENDRES PAR LE CADRE NORMATIF, L'ENQUETE CONDUITE EN DECEMBRE 2022 NE PERMET PAS DE STATUER SUR UNE MOINDRE QUALITE DE L'ACCUEIL EN MICRO-CRECHES.....	17
4.1. Les micro-crèches déclarent mieux respecter le taux d'encadrement des enfants mais des difficultés existent.....	17
4.1.1. <i>Le taux d'encadrement est déclaré plus fréquemment au-dessus du seuil réglementaire dans les micro-crèches, en particulier dans le secteur privé</i>	<i>17</i>
4.1.2. <i>Les professionnels encadrants des micro-crèches sont plus fréquemment mobilisés sur d'autres tâches, notamment des tâches ménagères.....</i>	<i>19</i>
4.1.3. <i>Les remplacements sont plus difficiles dans les micro-crèches.....</i>	<i>20</i>

4.2.	Les réponses aux questionnaires font apparaître des conditions matérielles d'accueil déclarées comme meilleures en micro-crèches	21
4.2.1.	<i>La situation des équipements et des infrastructures est contrastée.....</i>	21
4.3.	Les réponses des professionnels ne mettent pas en évidence de stratégie d'économie particulière des micro-crèches sur les consommables.....	22
4.3.1.	<i>Les directeurs indiquent moins de tensions budgétaires sur les consommables dans les micro-crèches.....</i>	22
4.3.2.	<i>La possibilité d'utiliser autant que nécessaire les couches est au même niveau que dans l'ensemble des EAJE (98 %)</i>	22
4.3.3.	<i>Dans les micro-crèches les répondants déclarent plus fréquemment que la quantité d'alimentation est suffisante tous les jours mais le taux reste préoccupant (65 %)......</i>	23
4.4.	Les professionnels déclarent une moindre conflictualité perçue et un meilleur travail en équipe dans les micro-crèches, susceptibles de créer un cadre plus propice à la qualité de l'accueil.....	23
4.4.1.	<i>La qualité du management et du travail d'équipe, vue par les professionnels, est déclarée meilleure en micro-crèches.....</i>	23
4.4.2.	<i>La conflictualité est jugée inférieure dans les micro-crèches</i>	24
4.5.	La prévention de la maltraitance est difficile à évaluer	26
4.5.1.	<i>Les professionnels des micro-crèches s'estiment mieux informés de la conduite à tenir en cas de survenue de maltraitance d'enfants au sein de l'établissement.....</i>	26
4.5.2.	<i>Les répondants de micro-crèches déclarent avoir davantage la possibilité d'accorder individuellement à chaque enfant l'attention et le temps dont il a besoin.....</i>	26
4.5.3.	<i>Il est difficile de distinguer une situation singulière des micro-crèches en matière de prévention de la maltraitance.....</i>	27
5.	LES SERVICES DE PMI ET LES PERSONNELS INTERROGES CONFIRMENT QUE LES DEROGATIONS DONT BENEFICIENT LES MICRO-CRECHES PRESENTENT UN RISQUE SUR LE PLAN DE LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS	27
5.1.	La majorité des PMI ayant répondu au questionnaire de la mission estiment que les micro-crèches posent davantage de problèmes de qualité que les autres EAJE ...	27
5.2.	Les services de PMI estiment ces dérogations non justifiées, particulièrement l'assouplissement des qualifications de l'ensemble des personnels	28
6.	LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR LA LOI POUR LE PLEIN EMPLOI DEVRAIENT PERMETTRE DE PALLIER LES CARENCES DES REGIMES ACTUELS D'AUTORISATION SANS TOUTEFOIS REGLER LA QUESTION DES CONTROLES QUI DEVRAIENT ETRE RENFORCES.....	29
6.1.	Le régime d'autorisation est essentiellement formel mais l'obligation prochaine d'avis favorable de la commune devrait permettre de mieux réguler l'offre.....	29
6.2.	Si l'introduction de la possibilité de sanctions financières constitue un progrès, les contrôles exercés par les PMI apparaissent insuffisants	30
6.2.1.	<i>Le régime de sanctions évolue vers une plus grande progressivité pour s'assurer d'un meilleur respect du droit.....</i>	30
6.2.2.	<i>Les contrôles restent insuffisants dans de nombreux départements et les sanctions sont extrêmement rares.....</i>	31
6.2.3.	<i>L'adoption récente de la loi plein emploi permet de remédier partiellement à certaines de ces faiblesses.....</i>	32

1. Préalable méthodologique

Dans son rapport sur la « Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches » de mars 2023, l'IGAS établissait le constat d'une qualité d'accueil particulièrement hétérogène dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). Était notamment soulignée la disparité des différents éléments constitutifs de l'accueil : qualité du bâti et de l'aménagement intérieur, taux effectifs d'encadrement, formation des professionnels et capacité générale à répondre aux besoins des enfants.

Le rapport ne distinguait pas explicitement la situation des micro-crèches, mais les aménagements règlementaires dont bénéficie le secteur (qualification des professionnels, taux d'encadrement...) ont conduit à s'interroger sur un risque accru en matière de qualité d'accueil dans les micro-crèches.

La présente mission s'est donc efforcée, dans un premier temps, d'objectiver cette qualité d'accueil. Elle s'est appuyée pour cela sur des visites de terrain (déplacements dans 6 micro-crèches), la rencontre des différents acteurs du secteur (branche famille, administration centrale, collectivités territoriales, services de PMI, gestionnaires de structures, professionnels de la petite enfance et leurs fédérations respectives) et la revue des différents rapports en lien avec le sujet. Elle a également exploité les réponses aux deux questionnaires réalisés par la mission précédente – qui avaient bénéficié d'une large mobilisation des professionnels du secteur – et les réponses à son propre questionnaire envoyé aux services de protection maternelle infantile (PMI).

Encadré 1 : Rappel sur les deux questionnaires utilisés par la mission IGAS sur la qualité d'accueil dans les EAJE

La mission a exploité les données des deux enquêtes réalisées par la mission « Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) » auprès de responsables et de professionnels des crèches. Ces questionnaires sont nommés par la suite questionnaire « directeur » et questionnaire « professionnels », ou indifféremment questionnaire 2023.

La mission renvoie à la lecture du rapport précité pour plus de détails sur la méthode de l'enquête. Elle rappelle toutefois que la mobilisation du secteur a été importante avec 5 275 réponses de responsables enregistrées soit environ un tiers de l'effectif. Le questionnaire « professionnels » a été complété par 12 545 répondants de tous les départements métropolitains et également des DOM. Toutefois, ils ne visaient pas une représentativité statistique et doivent donc être lus dans l'idée d'en tirer des appréciations complémentaires aux témoignages recueillies et aux autres démarches d'évaluation de la qualité en micro-crèche.

S'agissant des micro-crèches, 1 413 réponses de directeurs (soit 27 % du total) et 2 438 réponses de professionnels (soit 19 % du total) ont été apportées. De fait le secteur, qui représente environ 1/3 des établissements, apparaît sous-représenté parmi les répondants, et plus spécialement celui des crèches PAJE.

Dans le questionnaire « directeurs », cette situation peut s'expliquer par le fait que les micro-crèches sont plus souvent en direction commune et que les référents techniques pilotant plusieurs micro-crèches n'ont complété qu'un seul questionnaire. Pour le questionnaire « professionnels » elle s'explique par le moindre effectif par établissement comparativement aux autres EAJE.

Source : Mission.

2. Le cadre normatif applicable aux micro-crèches constitue un facteur de risque en matière de qualité de la prise en charge

2.1. La réforme Norma a précisé certaines règles applicables aux EAJE tout en maintenant de nombreuses dérogations applicables aux micro-crèches et en étendant leur capacité d'accueil

Les micro-crèches sont une catégorie de crèches collectives dont la capacité d'accueil est limitée à 12 places. Pour rappel ces catégories d'établissement sont les suivantes :

- ◆ Micro-crèches : Capacité d'accueil inférieure ou égale à 12 places ;
- ◆ Petites crèches : Capacité d'accueil comprise entre 13 et 24 places ;
- ◆ Crèches : Capacité d'accueil comprise entre 25 et 39 places ;
- ◆ Grandes crèches : Capacité d'accueil comprise entre 40 et 59 places ;
- ◆ Très grandes crèches : Capacité d'accueil supérieure ou égale à 60 places.

Les crèches collectives sont soumises à des règles communes. Toutefois des dispositions spécifiques peuvent trouver à s'appliquer à raison de leur capacité. C'est particulièrement le cas pour les micro-crèches qui bénéficient d'un certain nombre de dérogations au cadre commun qui leur sont spécifiques, détaillées ci-après.

Il convient de souligner que le cadre juridique applicable aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) a évolué récemment dans le cadre de la réforme des modes d'accueil « NORMA », qui désigne un ensemble de textes législatifs¹ et de textes d'application réglementaire, entrés en vigueur progressivement entre 2021 et 2022. La réforme « NORMA » pose un cadre de convergence et d'unification des règles applicables aux différents modes d'accueil du jeune enfant, sans toutefois revenir sur les principales dérogations dont bénéficient les micro-crèches, dont les capacités d'accueil sont augmentées par ailleurs (cf. *infra*).

Les principales dispositions de ce cadre portent sur :

- ◆ un taux d'encadrement unifié (précisé ci-après) ;
- ◆ la prise en compte des besoins fondamentaux des enfants établis par la Charte nationale d'accueil du jeune enfant, inscrite dans la loi et affichée dans l'ensemble des établissements ;
- ◆ l'introduction dans tous les EAJE d'un référent Santé et Accueil inclusif qui informe, sensibilise et conseille la direction et l'équipe en matière de santé du jeune enfant et d'inclusion des enfants en situation de handicap ou atteints de maladie chronique ;
- ◆ un référentiel bâtimentaire² précisant les exigences communes en matière de locaux, d'aménagement, précédemment fixées par chaque règlement départemental des PMI ;
- ◆ des modalités de recrutement assouplies quant aux qualifications, avec des dérogations supplémentaires prévues en cas de contexte local de pénurie de main d'œuvre ;
- ◆ l'accueil en surnombre dans les crèches collectives pouvant aller jusqu'à 115 % de la capacité prévue, sous réserve que l'accueil reste ponctuel et que la capacité d'accueil soit respectée sur une maille hebdomadaire ;
- ◆ une capacité d'accueil pour les micro-crèches portée de 10 à 12 enfants.

¹ Trouvant sa base législative dans l'ordonnance n°2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles.

² Arrêté du 31 août 2021 créant un référentiel national relatif aux exigences applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant en matière de locaux, d'aménagement et d'affichage.

2.2. Les micro-crèches bénéficient de règles d'encadrement dérogatoires qui n'apparaissent pas justifiées sur le plan de la sécurité et de la qualité de l'accueil

2.2.1. Les exigences pour les référents techniques des micro-crèches sont minimales

Les micro-crèches sont dispensées³ de l'obligation d'avoir un directeur d'établissement contrairement aux autres EAJE. Elles doivent à la place désigner un référent technique, qui peut être une personne distincte de celles chargées de l'accueil des enfants et exercer ces fonctions pour plusieurs micro-crèches.

Tableau 1 : Temps de présence prévu par le code de la santé publique (CSP) selon les qualifications

Catégories des Etablissements d'accueil du jeune enfant (R. 2324-46)	Direction, responsabilité ou référence technique (R. 2324-34-1 R. 2324-46-1)	Infirmier ou puériculteur R. 2324-40 R. 2324-46-2 R. 2324-48-2	Educateur de jeunes enfants R. 2324-41 R. 2324-46-3
Micro-crèche 12 places max.	0,20 ETP + 10 heures d'assistance annuelle par un directeur ou directeur adjoint	Pas d'obligation	Pas d'obligation
Petite crèche 13 à 24 places	0,50 ETP	Pas d'obligation	0,5 ETP
Crèche 25 à 39 places	0,75 ETP	0,20 ETP	0,75 ETP
Grande crèche 40 à 59 places	1 ETP	0,30 ETP	1 ETP
Très grande crèche A partir de 60 places	1 ETP + 0,75 ETP dir adjoint	0,40 ETP + 0,10 ETP / 20 places	1 ETP + 0,5 ETP / 20 places

Source : DGCS- FAQ Norma

La fonction de référent technique consiste à « assurer le suivi technique de l'établissement ainsi que l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du projet d'établissement ainsi qu'à accompagner et coordonner l'activité des personnes chargées de l'encadrement des enfants ».

La quotité minimale de temps de travail du référent technique est de 0,20 ETP. Un même référent technique peut cumuler le suivi de plusieurs établissements, dans la limite de trois. Cette quotité d'encadrement minimale **signifie qu'une micro-crèche peut fonctionner pendant plus de 80 % du temps sans effectif de direction pour encadrer les équipes et assurer le suivi de l'établissement.**

À cette faiblesse des temps de présence s'ajoute le fait que les exigences de qualification ou d'expérience professionnelle du responsable technique sont également abaissées en comparaison de celles exigées pour assurer la fonction de direction dans les autres catégories d'établissements. Les qualifications exigées dans les autres EAJE sont présentées au tableau 2.

³ Article R. 2324-46-5 du CSP.

Annexe V

Tableau 2 : Qualifications exigées pour l'exercice des fonctions de directeur ou de directeur adjoint d'EAJE

Qualification	Directeur	Directeur adjoint
Docteur en médecine Puériculteur Éducateur de jeunes enfants	Oui	Oui
Sage-femme Infirmier Assistant de service social Éducateur spécialisé Conseiller en économie sociale et familiale Psychomotricien DESS ou d'un master 2 de psychologie Instituteur ou professeur des écoles	Oui, avec une certification au moins de niveau 6 enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles attestant de compétences dans le domaine de l'encadrement ou de la direction	Oui
Auxiliaire de puériculture	3 ans d'expérience professionnelle de direction / référent technique	1 an d'expérience professionnelle de référent technique

Source : Articles R. 2324-34 et R. 2324-35 du code de la santé publique.

Aucune de ces qualifications n'est exigée pour le référent technique d'une micro-crèche tant qu'il ne suit pas trois établissements. Dans le cas où ce référent technique n'est pas titulaire de ces qualifications, le gestionnaire doit seulement s'assurer du concours régulier d'une personne titulaire de ces qualifications à raison de 10 heures annuelles de présence, dont deux heures au minimum par trimestre, auprès du référent technique et des professionnels chargés de l'encadrement des enfants.

Les conditions de ce concours restent extrêmement imprécises et apparaissent insuffisantes pour pallier le manque de qualification et d'expérience de la personne chargée de l'encadrement et de la mise en œuvre du projet d'établissement, par rapport à ce qui est exigé dans les autres EAJE.

2.2.2. Les exigences de qualifications des professionnels (non-dirigeants) ont été abaissées pour l'ensemble des établissements, et surtout les micro-crèches

L'effectif moyen annuel du personnel des EAJE doit être constitué⁴ :

- ◆ pour au moins 40 % de professionnels diplômés (puériculteurs, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, infirmiers ou psychomotriciens) ;
- ◆ cet effectif est complété de personnels dits qualifiés ou bénéficiant d'une expérience dont la liste⁵, extrêmement diverse, est précisée ci-dessous. Leur présence dans l'effectif ne peut excéder 60 %.

Encadré 2 : Liste des qualifications prises par arrêté du 29 juillet 2022 relatif aux professionnels autorisés à exercer dans les modes d'accueil du jeune enfant

L'arrêté du 29 juillet 2022 relatif aux professionnels autorisés à exercer dans les modes d'accueil du jeune enfant fixe la liste suivante de diplômes ou expériences requis :

- certificat d'aptitude professionnelle petite enfance ou du certificat d'aptitude professionnelle d'accompagnant éducatif petite enfance ;
- baccalauréat professionnel accompagnement, soins et services à la personne ou du baccalauréat professionnel services aux personnes et aux territoires ;

⁴ Article R.2324-42

⁵ Arrêté du 29 juillet 2022 relatif aux professionnels autorisés à exercer dans les modes d'accueil du jeune enfant

Annexe V

- brevet d'études professionnelles accompagnement, soins et services à la personne ;
- brevet d'études professionnelles, option sanitaire et sociale ;
- certificat de travailleur familial ou diplôme d'État de technicien de l'intervention sociale et familiale ;
- certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile ;
- diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale et diplôme d'État d'accompagnant éducatif et social ;
- diplôme d'État d'aide médico-psychologique ou certificat d'aptitude aux fonctions d'aide médico-psychologique ;
- brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire et de la jeunesse, option petite enfance ou du brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport spécialité loisirs tout public ;
- validation partielle du certificat d'aptitude professionnelle d'accompagnant éducatif petite enfance (bloc 1 et 2) et justifiant d'une expérience professionnelle d'un an auprès de jeunes enfants ;
- titre professionnel « Assistant de vie aux familles » et ayant exercé pendant trois ans à ce titre ;
- personne ayant exercée pendant trois ans en qualité d'assistant maternel agréé ;
- personne justifiant d'une expérience professionnelle de trois ans auprès d'enfants dans un EAJE ou en qualité d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles ;
- certificat professionnel Assistant maternel/garde d'enfants et ayant exercé pendant trois ans à ce titre ;
- personne exerçant ou ayant exercé des fonctions de direction ou direction adjointe en EAJE et titulaires de diplômes ou qualification visés aux 1°, 4°, 6°, 7°, 8°, 10°, 11° de l'article R. 2324-35 ;
- diplôme d'État d'aide-soignant ayant exercé au moins un an auprès de jeunes enfants ;
- diplôme d'État d'assistant familial et justifiant d'une expérience d'un an auprès de jeunes enfants.

Des dérogations exceptionnelles peuvent par ailleurs être accordées à l'appréciation de la collectivité responsable (département ou commune selon le statut) « *en considération de leur formation, leurs expériences professionnelles passées, notamment auprès d'enfants, leur motivation à participer au développement de l'enfant au sein d'une équipe de professionnels de la petite enfance et de leur capacité à s'adapter à un nouvel environnement professionnel.* »

Dans un contexte marqué par une pénurie de professionnels de la petite enfance, la réforme NORMA est venue assouplir les exigences de qualification des professionnels chargés de l'encadrement des enfants dans l'ensemble des crèches collectives.

Les micro-crèches disposent de plus d'un régime assoupli⁶ leur permettant de compter parmi les professionnels les plus qualifiés (40 %) des professionnels justifiant seulement d'une certification au moins de niveau 3 (c'est-à-dire CAP, l'échelle des niveaux allant de 1 à 8) attestant de compétences dans le champ de l'accueil des jeunes enfants et d'une expérience professionnelle préalable - de deux ans, ou de trois années d'expérience d'assistante maternelle.

Cette mesure, qui doit être lue en combinaison avec l'assouplissement correspondant accordé aux qualifications du référent technique, permet donc aux micro-crèches de fonctionner théoriquement sans aucun personnel diplômé (de catégorie I) dans le secteur de la petite enfance et sans encadrement pendant 80% du temps.

Ce faible niveau de qualification et d'encadrement constitue un facteur de risque sur le plan de la qualité de l'accueil, en comparaison des autres EAJE. Ces deux dérogations sont d'ailleurs celles dont la remise en cause est jugée la plus prioritaire par les services de PMI interrogés par la mission (voir partie 5 de la présente annexe).

⁶ III de l'article R.2324-46-5

2.2.3. Les micro-crèches peuvent accueillir jusqu'à 3 enfants avec un seul professionnel

Le taux d'encadrement des enfants accueillis est commun à l'ensemble des crèches collectives et des haltes-garderies⁷. Chaque établissement doit opter :

- ◆ soit pour un ratio différencié d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et un professionnel pour huit enfants qui marchent ;
- ◆ soit pour un ratio unique d'un professionnel pour six enfants.

À l'exception des micro-crèches, l'effectif d'un établissement ne peut pas être inférieur à deux quel que soit le nombre d'enfants accueillis⁸. **Pour les micro-crèches cette disposition ne s'applique qu'à partir de quatre enfants, c'est-à-dire qu'un seul professionnel peut accueillir simultanément jusqu'à trois enfants.**

Il convient de noter qu'en dehors des EAJE d'autres modes d'accueil prévoient la possibilité pour un professionnel seul d'accueillir plusieurs enfants :

- ◆ un professionnel pour 12 enfants pour les jardins d'éveil, mais ces structures n'accueillent pas d'enfants de moins de deux ans ;
- ◆ une assistante maternelle peut accueillir seule jusqu'à 4 enfants de moins de 3 ans ;
- ◆ aucun ratio d'encadrement n'est prévu pour les crèches familiales, car les enfants sont accueillis avec leur assistante maternelle, qui est elle-même soumise à une limitation du nombre d'enfants pris en charge.

Ces dérogations sont toutefois fondées sur des motifs d'autonomie liés à l'âge des enfants ou de stabilité dans l'encadrement - pour les assistantes maternelles qui accueillent chez elles, et toujours les mêmes enfants alors que les micro-crèches peuvent être marquées par une certaine rotation des effectifs. L'accueil par un seul professionnel d'un groupe comprenant jusqu'à 3 enfants de 0 à 3 ans dans les micro-crèches n'est donc fondé sur aucun de ces motifs.

Cette disposition, dont la remise en cause a été annoncée par la Première ministre le 1^{er} juin 2023, est présentée comme une vulnérabilité par les représentants des professionnels de la petite enfance rencontrés par la mission. Sa suppression est d'ailleurs estimée nécessaire par un grand nombre de services de PMI interrogés par la mission (voir partie 5 de la présente annexe).

Dans la pratique, il ressort des entretiens menés par la mission que cette disposition est principalement appliquée lors de l'ouverture matinale et/ou la fermeture de la structure. En outre, même si la mission n'est pas en mesure de quantifier l'amplitude horaire réelle des structures, cette disposition est jugée nécessaire pour ouvrir en horaires atypiques et proposer à certaines familles des modes d'accueil adaptés à leurs contraintes professionnelles que n'offrent pas les autres EAJE. Les structures interrogées ont indiqué que la suppression de cette dérogation pourrait les conduire à réduire l'amplitude de leurs horaires d'accueil avec un préjudice certain pour l'accueil de certaines familles.

Compte tenu des risques que représente cette dérogation, risques d'autant plus fort que les professionnels exerçant au contact des enfants en micro-crèches effectuent plus fréquemment des tâches de ménage ou de rangement sur leur temps de travail (voir partie 4.1.2), une façon de concilier la réponse à l'attente des familles et les impératifs de sécurité et de qualité d'accueil des enfants serait de s'inspirer de la démarche retenue pour d'autres modes d'accueil en conditionnant l'accueil de un à trois enfants par un seul professionnel à des conditions d'âge des enfants et/ou de qualifications (groupe 1) voire de formation spécifique des personnels.

⁷ Article R. 2324-46-4.

⁸ Article R. 2324-43-1.

2.2.4. Au-delà du risque que représentent ces dérogations sur le plan de la qualité, elles encouragent des comportements opportunistes de la part de certains gestionnaires

Les exigences de qualifications et de temps de travail des encadrants au sein des crèches collectives sont graduées règlementairement selon la taille de l'établissement⁹. Elles s'allègent à mesure de la réduction des effectifs présents dans les crèches, particulièrement sur le segment des micro-crèches.

Il s'avère que cette gradation de la réglementation encourage les effets d'aubaine en jouant sur les seuils. Avec des exigences moindres pour les petits établissements, particulièrement les micro-crèches, les gestionnaires peuvent être incités à fractionner l'offre en ouvrant deux micro-crèches plutôt qu'un EAJE de 24 berceaux.

Cette situation a été citée par plusieurs CAF et la mission a pu visiter deux micro-crèches appartenant à un même gestionnaire, qui sont situées dans un même bâtiment¹⁰ et qui partagent le même espace extérieur, ce gestionnaire ayant indiqué à la mission que cette configuration avait été préférée à celle d'un EAJE unique de plus grande taille du fait du coût de fonctionnement inférieur permis par les dérogations dont bénéficient les micro-crèches.

3. Dans la pratique, ces dérogations se traduisent par des effectifs moins qualifiés en micro-crèches, particulièrement dans le privé lucratif

3.1. Le secteur privé commercial se caractérise par un recours nettement plus fréquent à des responsables ne disposant pas d'une qualification de niveau 1

Pour les micro-crèches, le questionnaire « directeur » a été rempli majoritairement par les référents techniques (65 %). Des directeurs en charge de plusieurs crèches ont parfois répondu sans que l'on puisse déterminer si le questionnaire a également été transmis aux référents techniques des crèches concernées.

D'une manière générale les responsables de micro-crèches ont moins que la moyenne le niveau « bac+3 » et « bac+4 » (68 % contre 94 % des directeurs des multi-accueil et crèches classiques).

Le taux d'EJE parmi les référents techniques apparaît toutefois satisfaisant, avec un encadrant sur deux (53 %), ce qui est relativement proche du niveau des multi-accueils et crèches classiques (57 %).

En revanche la qualification d'infirmier puériculteur y est nettement moins représentée. On constate également une surreprésentation des auxiliaires de puériculture (12 %) et des profils « autres » (20 %) pour lesquels on ne peut mesurer le niveau d'études.

⁹ Article R.2324-46-1 du code de la santé publique.

¹⁰ Mais disposant chacune d'une porte d'accès.

Annexe V

Tableau 3 : Répartition des formations des responsables des crèches par type de crèche

Formation du responsable	Multi-accueil et crèche classique	Micro-crèche
Educateur de jeunes enfants (EJE)	57 %	53 %
Infirmier puériculteur	26 %	6 %
Infirmier (IDE)	11 %	8 %
Autre	3 %	21 %
Auxiliaire de puériculture	2 %	12 %

Source : Questionnaire mission 2023.

Cette substitution de profils EJE ou infirmier puériculteur par des profils moins qualifiés est plus particulièrement marquée dans le secteur privé commercial, tous types de crèches confondus et pas seulement les micro-crèches. Les auxiliaires de puériculture et les profils « autre » y occupent plus du quart des postes de direction (27 %). Cette proportion est similaire dans les établissements Paje.

Tableau 4 : Répartition des formations des responsables des crèches répondantes selon le statut de la crèche qu'ils dirigent

Formation du responsable	Privé associatif	Privé commercial	Public
Educateur de jeunes enfants (EJE)	66%	53%	55%
Infirmier puériculteur	13%	10%	29%
Infirmier (IDE)	9%	11%	10%
Autre	8%	18%	4%
Auxiliaire de puériculture	4%	9%	2%

Source : Questionnaire mission 2023.

L'expérience professionnelle des responsables dans le secteur petite enfance est équivalente, mais l'ancienneté dans les fonctions de direction est moindre. 67 % d'entre eux – tous types d'EAJE confondus - ont exercé au moins trois ans dans le secteur de la petite enfance avant leur prise de fonction de direction. La situation dans les micro-crèches est relativement proche (63 %).

En revanche l'ancienneté dans le poste des responsables de micro-crèches est nettement moins importante que celle des crèches multi-accueil classiques. 27 % ont plus de 5 ans d'expérience professionnelle dans le poste contre 43 % dans les multi-accueil crèches classiques.

Cette situation peut s'expliquer par le fait que la dynamique de création des micro-crèches est plus récente, et probablement – bien que la mission n'ait pu l'objectiver précisément – par un turn-over moins fréquent dans les structures publiques – sous-représentées dans les micro-crèches.

Tableau 5 : Ancienneté dans le poste selon le type de crèche, le statut juridique et le mode de financement

Ancienneté dans le poste	Type de crèche					Statut juridique			Mode de financement	
	Multi accueil crèche classique	Micro-crèche	Halte-Garderie	Crèche parentale	Privé associatif	Privé commercial	Public	PSU	PAJE	
Plus de 5 ans	39 %	43 %	27 %	53 %	45 %	44 %	25 %	45 %	43 %	27 %
De 3 à 5 ans	15 %	15 %	16 %	13 %	16 %	15 %	15 %	16 %	15 %	16 %
De 1 à 3 ans	24 %	21 %	31 %	19 %	26 %	22 %	32 %	20 %	22 %	30 %
De 3 mois à 1 an	13 %	12 %	18 %	8 %	10 %	13 %	19 %	10 %	12 %	16 %
Moins de 3 mois	6 %	6 %	8 %	5 %	3 %	5 %	9 %	6 %	6 %	8 %
Non renseigné	2 %	2 %	1 %	2 %	0 %	2 %	1 %	2 %	1 %	2 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Questionnaire mission 2023.

3.2. La proportion de CAP dans les effectifs (non dirigeants) de micro-crèches est le double de la moyenne des établissements

37 % de l'ensemble des répondants – tous types d'établissements confondus - sont auxiliaires de puériculture, 34 % disposent d'un CAP AEPE et 16 % sont éducateurs de jeunes enfants.

Cette proportion est très sensiblement modifiée selon la catégorie de crèches, comme l'indique le tableau 6 qui compare les micro-crèches aux crèches classiques pratiquant le multi-accueil.

Les micro-crèches montrent en effet une part nettement plus importante de CAP dans les effectifs, au détriment des auxiliaires de puériculture et des EJE. À noter qu'il s'agit là de la conséquence de la faculté offerte aux micro-crèches de substituer le recrutement de professionnels de catégorie 1 par des profils moins qualifiés (socle de 40 % d'effectifs, voir 1.2.3 ci-dessus).

Tableau 6 : Qualification des professionnels (hors-direction) par type d'établissement

	Micro-crèche	Multi-accueil, crèche classique
CAP AEPE (CAP petite enfance)	58 %	31 %
Auxiliaire de puériculture	20 %	41 %
Educateur de jeunes enfants (EJE)	10 %	18 %
Autre qualification	8 %	4 %
Infirmier puériculteur	1 %	1 %
Psychomotricien	0 %	0 %
Sans qualification/ formation spécifique à la petite enfance	1 %	2 %

Source : Données questionnaires IGAS 2023 avec 2 487 répondants micro-crèches, 9 396 multi-accueil, sur un total de 12 333 répondants.

Cette faculté de recrutement de profils moins qualifiés - essentiellement CAP - est donc largement exercée par les micro-crèches. En revanche, elle n'est pas influencée par le statut, les établissements publics comme privés l'exerçant de la même manière.

Ce n'est donc pas tant le statut qui influe sur la qualification des effectifs que la catégorie de l'établissement, notamment en raison des facilités faites aux micro-crèches pour déroger à l'obligation d'avoir au minimum 40 % de personnels de catégorie 1 dans leurs effectifs.

Tableau 7 : Qualification des professionnels (hors-direction) par type d'établissement

	Privé associatif	Privé commercial	Public
CAP AEPE (CAP petite enfance)	59 %	59 %	54 %
Auxiliaire de puériculture	21 %	18 %	29 %
Educateur de jeunes enfants (EJE)	9 %	11 %	5 %
Autre qualification	8 %	8 %	9 %
Infirmier diplômé d'Etat (IDE)	1 %	1 %	1 %
Infirmier puériculteur	1 %	1 %	0 %
Psychomotricien	0 %	0 %	0 %
Sans qualification ou formation spécifique à la petite enfance	1 %	2 %	2 %

Source : Données questionnaires IGAS 2023 avec 482 répondants micro-crèches associatives, 1 577 privées commerciales, et 344 publiques.

3.3. De fait, une micro-crèche sur cinq déclare fonctionner quotidiennement sans aucun professionnel de catégorie 1 (hors direction)

Les micro-crèches sont particulièrement concernées par un fonctionnement avec un effectif socle (40 %) ne comprenant aucun professionnel disposant du diplôme exigé pour les autres catégories d'EAJE (puériculteur, EJE, AP, IDE, psychomotricien). 20 % d'entre elles fonctionnent ainsi de façon quotidienne, contre seulement 7 % en moyenne générale et 2 % dans les crèches classiques -qui n'ont pas de dérogation concernant les qualifications de cet effectif.

Cette situation est problématique à la lumière du caractère insuffisamment adapté de la formation de CAP AEPE, dont ont témoigné les responsables de crèches dans les réponses au questionnaire, et qui fait écho aux commentaires de nombreux interlocuteurs de la mission qui déplorent la possibilité d'obtenir ce CAP à distance avec des périodes de stage insuffisamment prises en compte.

Tableau 8 : Taux de répondants (tous établissements) considérant la formation comme adaptée à tout à fait adaptée

Formation initiale	% répondant adaptée à tout à fait adaptée
CAP « accompagnement éducatif petite enfance »	20%
Auxiliaire de puériculture	57%
Infirmier puériculteur	71% (taux de non-réponse important)
Educateur de jeunes enfants	83%

Source : Questionnaire mission IGAS 2023.

Aussi, dans les micro-crèches fonctionnant régulièrement sans aucun effectif de catégorie 1, les professionnels sont plus facilement susceptibles de se retrouver démunis face à des situations complexes (accompagnement des familles en difficulté sociale, psychologie de l'enfant).

3.4. L'analyse des données sociales ne permet pas d'attester un différentiel de « bien-être » des salariés entre MC Paje et autres crèches privées mais met en lumière des spécificités propres aux plus grands groupes de crèches

À partir de la base de données mouvements de main d'œuvre (MMO) (cf. la méthodologie en encadré 1), la mission a calculé certains indicateurs afin de comparer la capacité des établissements PSU et des micro-crèches Paje à fidéliser leurs salariés, comparativement aux autres entreprises du secteur médico-social. Les différents indicateurs considérés sont :

- ◆ le turnover¹¹ (ou taux de rotation du personnel), défini comme la moitié du rapport entre la somme des entrées et sorties de l'année, et l'effectif de l'unité légale au 31 décembre de l'année précédente ;
- ◆ le taux de sortie, défini comme le nombre de sorties au cours de l'année, divisé par la somme du nombre d'entrées et de l'effectif au 31/12 de l'année précédente ;
- ◆ la durée médiane des CDD et CDI pour les effectifs sortis au cours de l'année ;
- ◆ la part des nouveaux contrats en CDD et en CDI.

¹¹ Une entreprise renouvelant entièrement son effectif au cours d'une année à un turnover de 100 %. Ce taux n'est cependant pas le maximum que peut atteindre le turnover. En effet, une entreprise « en croissance » ne comptant qu'un employé au 31 décembre de l'année précédente et qui embaucherait 10 nouveaux salariés au cours de l'année aurait un turnover de 1 000 %.

Les micro-crèches présentent un turnover et des taux de sorties inférieurs à ceux des entreprises présentes dans le champ MMO. À l'inverse, les unités légales appartenant aux quatre plus grands groupes du secteur ont quant à elle un turnover et un taux de sortie plus élevés que les autres unités légales du secteur des EAJE.

Encadré 3 : Méthodologie de l'analyse des mouvements de main d'œuvre dans les crèches

Pour tenter d'évaluer le bien être des salariés des crèches et micro-crèches, la mission a analysé les mouvements de main d'œuvre de ces établissements tels qu'ils ressortent des données sociales.

Pour effectuer ces analyses, **la mission a recueilli, auprès de la Cnaf, des fichiers recensant les numéros SIRET des micro-crèches Paje et des crèches PSU** (y compris les micro-crèches) pour l'année 2021 de façon à avoir une vision exhaustive de tous les EAJE.

Pour calculer des indicateurs de bien être des salariés, les données utilisées sont extraites des mouvements de main-d'œuvre (MMO), bases de données produites par la Dares trimestriellement à partir des déclarations sociales nominatives (DSN) transmises par les employeurs. **Le champ couvert par ces données sont les établissements de France métropolitaine du secteur privé, hors agriculture.** Les contrats intérimaires ainsi que les particuliers employeurs sont également exclus du champ. Contrairement au champ de la base FARE (cf. Annexe II), les associations déclarées employant du personnel salarié sont incluses dans le périmètre couvert par MMO. Ces données sont diffusées à deux mailles différentes :

- les bases « établissements », d'une part, ont pour unité statistique un établissement représenté par son numéro siret. Elles permettent notamment de connaître pour une année donnée le nombre de nouveaux contrats (« entrées »), le nombre de fins de contrat (« sorties »), ainsi que l'effectif de référence de l'établissement au 31 décembre de l'année précédente ;
- les bases « mouvements », d'autre part, ont pour unité l'entrée ou la sortie d'un salarié anonymisé au sein d'un établissement. Ces données permettent de caractériser plus finement les mouvements, notamment en précisant, le cas échéant, le motif de fin de contrat, ou bien encore la PCS (profession et catégorie socioprofessionnelle) du salarié.

À partir des **16 444 établissements** dont le numéro SIRET est recensé (5 463 micro-crèches Paje, 851 micro-crèches PSU et 10 130 crèches PSU), **8 194 unités légales** sous-jacentes ont été reconstituées (3 273 micro-crèches Paje, 471 micro-crèches PSU et 4 450 crèches PSU). Il convient de noter que 5,2 % des unités légales possèdent des crèches de types différents. Leur classification s'est faite en choisissant le type de crèche/micro-crèche dont le nombre de places est majoritaire au sein de leurs établissements.

Parmi ces 8 194 unités légales reconstituées, seules 5 222 ont pu être identifiées dans les bases MMO 2022 « établissements » et « mouvements ». Étant donné le champ des bases, de nombreux « appariements manqués » concernent des unités légales appartenant à la sphère publique (cf. tableau 1). Par exemple, 2 392 collectivités territoriales et établissements publics administratifs n'ont pas été identifiés dans la base MMO « établissements », soit environ 80 % du total des appariements manqués. Les pertes sont similaires mais légèrement plus grandes avec la base MMO « mouvements » puisqu'y sont représentées uniquement les unités légales pour lesquelles au moins un mouvement (entrée ou sortie) est survenu pendant l'année.

Tableau 9 : Les différentes causes d'exclusion des unités légales de crèches et micro-crèches lors de l'appariement avec la base MMO 2022

Unités légales	MMO 2022 « établissements »	MMO 2022 « mouvements »
Nombre d'unités légales reconstituées dans les données CNAF	8 194	8 194
Nombre d'unités légales non retrouvées dans MMO, dont :	2 873	2 972
<i>Collectivités territoriales et établissements publics administratifs</i>	2 392	2 392
<i>Associations</i>	259	293
<i>Autre</i>	222	287
Nombre d'unités légales retrouvées dans MMO hors 88.91A	753	750

Source : CNAF, MMO, Dares, Répertoire SIRENE, INSEE. Calculs : IGF, pôle science des données.

Annexe V

Le champ retenu pour notre étude est ainsi résumé dans les tableau 2 et tableau 3 ci-dessous. Les unités légales y sont présentées selon une nomenclature imbriquée. Dans un premier temps, nous définissons le secteur « médico-social » qui rassemble les établissements présents dans MMO et dont l'activité principale est incluse dans l'une des deux divisions 87 et 88 de la NAF correspondant respectivement aux activités d'« hébergement médico-social et social » et d'« action sociale sans hébergement ». Nous proposons ensuite le sous-champ « EAJE » correspondant aux établissements d'accueil du jeune enfant présents dans MMO et identifiés par la sous-classe 88.91A de la NAF. Viennent ensuite les crèches (incluant les crèches PSU et les micro-crèches), puis les micro-crèches PAJE et PSU.

Un champ « hors secteur médico-social » représentant le reste des entreprises présentes dans MMO est également inclus pour comparaison.

Tableau 10 : Effectifs retenus dans MMO 2022 « établissements » pour chaque catégorie d'unité légale

Secteur					Effectifs
Secteur médico-social	EAJE	Hors crèches			1 444
		Crèches	Hors micro-crèches		1 672
			Micro-crèches	Micro-crèches PSU	68
				Micro-crèches PAJE	2 828
	Hors EAJE			19 428	
Hors secteur médico-social					1 758 639

Source : MMO, Dares. Calculs : IGF, pôle science des données. Note de lecture : « Parmi les EAJE identifiés dans MMO 2022 « établissements », 1 444 ne sont pas des crèches (et par suite ne sont pas des micro-crèches) ».

Tableau 11 : Effectifs retenus dans MMO 2022 « mouvements » pour chaque catégorie d'unité légale

Secteur					Effectifs
Secteur médico-social	EAJE	Hors crèches			1 355
		Crèches	Hors micro-crèches		1 649
			Micro-crèches	Micro-crèches PSU	67
				Micro-crèches PAJE	2 756
	Hors EAJE			18 057	
Hors secteur médico-social					1 329 170

Source : MMO, Dares. Calculs : IGF, pôle science des données. Note de lecture : « Parmi les EAJE identifiés dans MMO 2022 « mouvements », 1 355 ne sont pas des crèches (et par suite ne sont pas des micro-crèches) ».

Compte tenu du relativement faible nombre d'unités légales correspondant à des MC PSU retrouvées dans MMO, cette dernière catégorie sera, dans le reste de ce travail, fusionnée avec le groupe des crèches PSU.

Une catégorie additionnelle regroupant les unités légales appartenant aux quatre plus grands groupes du secteur, à savoir les groupes LPCR, People & Baby, Babilou et la Maison bleue, est également créée pour comparaison.

Source : Mission et IGF, pôle science des données.

Annexe V

Tableau 12 : Turnover et taux de sortie moyens par catégorie d'unité légale

Indicateur	MC PAJE	Crèches et MC PSU	EAJE	Secteur médico-social	Grands groupes	Champ MMO complet
Turnover	112 %	130 %	141 %	263 %	148 %	130 %
Taux de sortie	48 %	56 %	57 %	73 %	59 %	56 %

Source : MMO, Dares. Calculs : IGF, pôles science des données. Le taux de sortie est défini comme le nombre de sorties en année n, divisé par la somme du nombre d'entrées en année n et de l'effectif au 31/12 de l'année n-1.

L'analyse des durées de contrats¹² (cf. tableau 5) et des causes de fin de contrat à durée indéterminée (CDI) (cf. tableau 6) ne permet pas d'établir de fortes spécificités entre les différents types de crèches hormis le fait que le taux de démission et le taux de fin de période d'essai à l'initiative du salarié sont plus élevés pour les unités légales dépendant des grands groupes du secteur des crèches tandis que le taux de rupture conventionnelle est plus important pour les micro-crèches Paje.

Tableau 13 : Durée et nature des contrats par types d'unité légale

Indicateur	MC PAJE	Crèches et MC PSU	EAJE	Secteur médico-social	Grands groupes	Champ MMO complet
Durée médiane des CDD	19 j	17 j	26 j	5 j	15 j	5 j
Durée médiane des CDI achevés	336 j	502 j	304 j	489 j	365 j	477 j
Part d'embauche en CDD	60 %	77 %	73 %	92 %	68 %	79 %
Part d'embauche en CDI	39 %	22 %	26 %	8 %	30 %	17 %

Source : MMO, Dares. Calculs : IGF, pôles science des données.

Tableau 14 : Causes de fin de CDI par types d'unité légale

Indicateur	MC PAJE	Crèches et MC PSU	EAJE	Secteur médico-social	Grands groupes	Champ MMO complet
Taux de démission	46 %	54 %	56 %	47 %	55 %	44 %
Taux de fin de période d'essai	27 %	21 %	22 %	21 %	25 %	20 %
Taux de fin de période d'essai à l'initiative du salarié	11 %	11 %	10 %	12 %	14 %	8 %
Taux de licenciement économique	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %
Taux de licenciement non-économique	11 %	14 %	12 %	16 %	16 %	14 %
Taux de rupture conventionnelle	14 %	6 %	6 %	7 %	2 %	11 %

Source : MMO, Dares. Calculs : IGF, pôles science des données. Note de lecture : parmi les fins de CDI en 2022 dans les MC PAJE, 11 % étaient dues à une fin de période d'essai à l'initiative du salarié. De plus, au sein des EAJE, la part d'embauche en CDD en 2022 était de 73 %.

¹² À noter toutefois que la base de données MMO ne prend pas en compte les intérimaires.

La ventilation des indicateurs de fidélisation par type d'emploi au sein des gestionnaires de crèches fait ressortir les constats suivants :

- ◆ **pour les professionnels de la petite enfance¹³, la durée médiane des contrats à durée déterminée (CDD) des MC Paje et des crèches en PSU (cf. tableau 7) est plus élevée que dans le reste des EAJE.** Leur part d'embauche en CDD semble quant à elle plus faible dans les crèches et micro-crèches que dans les autres secteurs considérés. Le taux de fin de période d'essai pour ces catégories de salariés est sensiblement plus élevé dans les MC Paje (cf. tableau 8) que dans les autres entreprises du secteur ;
- ◆ **la spécificité des grands groupes évoquée *supra* est confirmée : la part d'embauche en CDD des professionnels de la petite enfance y est plus élevée que dans les autres crèches, et le taux de démission y est supérieur.** Le taux de démission y est d'ailleurs plus élevé que dans l'ensemble du secteur médico-social, alors que celui des MC Paje est inférieur ;
- ◆ si la différence entre unités légales des grands groupes et autres crèches se retrouve pour les types de contrat proposé (cf. tableau 9) aux personnels administratifs¹⁴, celle-ci s'estompe pour les motifs de fin de CDI (cf. tableau 10). **Par exemple, le taux de démission du personnel administratif dans les grands groupes est équivalent à celui des autres crèches, ce qui renforce la spécificité évoquée *supra* concernant les professionnels de la petite enfance.**

Tableau 15 : Durée et nature des contrats par types d'unité légale pour les professionnels de la petite enfance

Indicateur	MC PAJE	Crèches et MC PSU	Secteur médico-social	Grands groupes	Champ MMO complet
Durée médiane des CDD	18 j	16,5 j	13 j	14 j	12 j
Durée médiane des CDI achevés	345 j	563 j	432 j	451,5 j	526 j
Part d'embauche en CDD	62 %	80 %	87 %	73 %	92 %
Part d'embauche en CDI	38 %	19 %	13 %	27 %	8 %

Source : MMO, Dares. Calculs : IGF, pôles science des données.

¹³ Identifiés au sein de la nomenclature des PCS par l'un des codes suivants : 526c, 563a, 434g, 435b et 431c qui correspondent respectivement aux auxiliaires de puériculture, aux assistantes maternelles, aux éducateurs de jeunes enfants, aux animateurs socio-culturels et aux puéricultrices.

¹⁴ Identifiés au sein de la nomenclature des PCS par l'un des codes suivants : 564b, 373d, 543g et 461e qui correspondent respectivement aux employés des services divers, aux cadres des autres services des petites et moyennes entreprises, aux employés administratifs qualifiés des autres services des entreprises, et aux techniciens administratifs des services juridiques ou du personnel.

Annexe V

Tableau 16 : Causes de fin de CDI par types d'unité légale pour les professionnels de la petite enfance

Indicateur	MC PAJE	Crèches et MC PSU	Secteur médico-social	Grands groupes	Champ MMO complet
Taux de démission	46 %	59 %	55 %	61 %	55 %
Taux de fin de période d'essai	27 %	19 %	18 %	21 %	16 %
Taux de fin de période d'essai à l'initiative du salarié	11 %	10 %	9 %	12 %	8 %
Taux de licenciement économique	0 %	1 %	1 %	1 %	2 %
Taux de licenciement non-économique	10 %	13 %	13 %	15 %	12 %
Taux de rupture conventionnelle	15 %	5 %	9 %	1 %	11 %

Source : MMO, Dares. Calculs : IGF, pôles science des données.

Tableau 17 : Durée et nature des contrats par types d'unité légale pour les emplois administratifs

Indicateur	MC PAJE	Crèches et MC PSU	Secteur médico-social	Grands groupes	Champ MMO complet
Durée médiane des CDD	19 j	12 j	13 j	10 j	19 j
Durée médiane des CDI	334 j	528 j	426 j	402,5 j	565 j
Part d'embauche en CDD	65 %	81 %	89 %	80 %	75 %
Part d'embauche en CDI	35 %	18 %	10 %	20 %	21 %

Source : MMO, Dares. Calculs : IGF, pôles science des données.

Tableau 18 : Causes de fin de CDI par types d'unité légale pour les emplois administratifs

Indicateur	MC PAJE	Crèches et MC PSU	Secteur médico-social	Grands groupes	Champ MMO complet
Taux de démission	45 %	46 %	44 %	46 %	41 %
Taux de fin de période d'essai	27 %	24 %	21 %	27 %	19 %
Taux de fin de période d'essai à l'initiative du salarié	12 %	12 %	9 %	13 %	7 %
Taux de licenciement économique	-	2 %	1 %	1 %	3 %
Taux de licenciement non-économique	11 %	18 %	14 %	19 %	12 %
Taux de rupture conventionnelle	16 %	7 %	11 %	5 %	17 %

Source : MMO, Dares. Calculs : IGF, pôles science des données. Certaines cases sont laissées vides afin de respecter le secret statistique.

4. Malgré les risques engendrés par le cadre normatif, l'enquête conduite en décembre 2022 ne permet pas de statuer sur une moindre qualité de l'accueil en micro-crèches

4.1. Les micro-crèches déclarent mieux respecter le taux d'encadrement des enfants mais des difficultés existent

4.1.1. Le taux d'encadrement est déclaré plus fréquemment au-dessus du seuil réglementaire dans les micro-crèches, en particulier dans le secteur privé

Les micro-crèches ont majoritairement (63 %) opté pour un taux d'encadrement d'un professionnel pour 6 enfants, à l'inverse des autres structures qui ont choisi le taux différencié d'encadrement de 1 professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et 1 professionnel pour 8 enfants qui marchent.

Le taux d'encadrement dans les micro-crèches est plus souvent déclaré supérieur au taux réglementaire (54 %) en comparaison avec les crèches classiques (38 %). Plus globalement les crèches privées (associatives et commerciales) déclarent des taux d'encadrement plus favorables que les crèches publiques.

Tableau 19 : Taux d'encadrement réel en fonction du type de crèche, du statut et du mode de financement

Taux d'encadrement « réel »	Total	Type de crèche					Statut juridique			Mode de financement	
		Multi accueil crèche classique	Micro-crèche	Halte-Garderie	Crèches parentales	Privé associatif	Privé commercial	Public	PSU	PAJE	
Au niveau du taux réglementaire (indiqué dans votre règlement de fonctionnement)	49 %	54 %	43 %	50 %	43 %	45 %	50 %	56 %	54 %	41 %	
Plus favorable à ce taux (un nombre plus important de professionnels pour un enfant)	44 %	38 %	54 %	41 %	56 %	51 %	45 %	36 %	40 %	53 %	
Moins favorable à ce taux	6 %	7 %	2 %	7 %	1 %	4 %	5 %	7 %	6 %	5 %	
Non renseigné	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %	1 %	
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	

Source : Questionnaire mission 2023.

Tableau 20 : Taux d'occurrence d'une difficulté liée à un encadrement insuffisant dans les unités de vie en fonction du type de crèche, du statut et du mode de financement

Occurrence d'une difficulté	Total	Type de crèche					Statut juridique			Mode de financement	
		Multi accueil crèche classique	Micro-crèche	Halte-Garderie	Crèches parentales	Privé associatif	Privé commercial	Public	PSU	PAJE	
Jamais ou rarement	72 %	63 %	92 %	77 %	86 %	79 %	76 %	65 %	68 %	86 %	
Quotidiennement	11 %	15 %	2 %	4 %	0 %	6 %	10 %	14 %	12 %	6 %	

Source : Questionnaire mission 2023.

Annexe V

Seulement 2 % des micro-crèches déclarent une difficulté quotidienne à assurer dans les unités de vie une présence suffisante en tout temps (contre 15 % des crèches multi-accueil).

Les réponses au questionnaire « professionnels » indiquent des résultats similaires. Le taux d'encadrement est plus fréquemment respecté en micro-crèches.

1/3 des répondants déclarent devoir travailler au moins régulièrement sans que le taux d'encadrement ne soit respecté (pour mémoire 1 professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et 1 professionnel pour 8 enfants qui marchent OU 1 professionnel pour 6 enfants). Il n'est au moins fréquemment pas respecté dans 16 % des cas (dont 6 % quotidiennement).

Les micro-crèches déclarent deux fois moins de dépassement régulier (15 % pour les dépassements quotidiens ou fréquents ou réguliers).

Tableau 21 : Fréquence de survenue de période de travail en deçà du taux d'encadrement réglementaire au sein de la section/ unité de vie

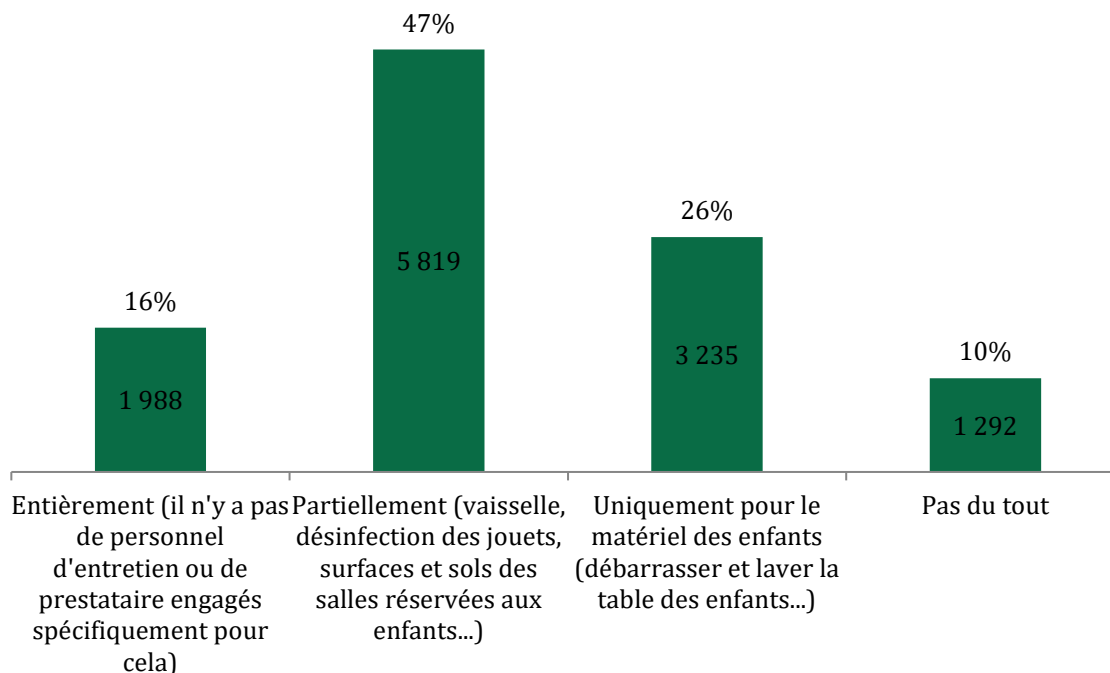
Fréquence	Ensemble EAJE	Micro-crèches	Dont privé associatif	Dont privé commercial	Dont public
Quotidiennement	6 %	3 %	3 %	3 %	2 %
Fréquemment (plusieurs fois par sem.)	11 %	4 %	4 %	4 %	3 %
Régulièrement (plusieurs fois par mois)	16 %	8 %	10 %	7 %	6 %
Rarement	36 %	27 %	31 %	26 %	25 %
Jamais	31 %	58 %	52 %	59 %	63 %

Source : Questionnaire Mission IGAS 2023.

4.1.2. Les professionnels encadrants des micro-crèches sont plus fréquemment mobilisés sur d'autres tâches, notamment des tâches ménagères

Pour l'ensemble des structures, 16 % des répondants déclarent effectuer régulièrement le ménage de l'établissement (au-delà de nettoyer les tables des enfants...). La grande majorité des structures a donc recours à des personnels/prestataires spécialisés pour réaliser les tâches ménagères. Il est toutefois fréquent que les professionnels de la petite enfance aient partiellement à accomplir ces tâches (47 %).

Graphique 1 : Réalisation du ménage de l'établissement



Source : Questionnaire mission 2023.

Dans les micro-crèches en revanche, la conduite du ménage par les professionnels de la petite enfance n'est pas l'exception mais la norme. En effet les 2/3 des répondants déclarent l'effectuer entièrement contre 16 % pour la moyenne des établissements, et 1/4 partiellement. La pluridisciplinarité exigée des personnels est encore plus importante dans les micro-crèches sous statut commercial privé (70 % entièrement contre 43 % dans le public), ce qui montre une forte corrélation entre polyvalence du personnel, mode de financement et statut.

Tableau 22 : Part des personnels au contact des enfants déclarant effectuer les tâches ménagères dans les micro-crèches

Fréquence	Privé commercial	Privé associatif	Public	Ensemble
Entièrement	70%	57%	43%	63%
Partiellement	24%	34%	40%	28%
Uniquement pour le matériel des enfants	5%	7%	14%	7%
Pas du tout	1%	2%	3%	2%

Source : Questionnaire mission 2023, 478 répondants privé associatif, 1567 privées commerciales, 346 publiques.

4.1.3. Les remplacements sont plus difficiles dans les micro-crèches

La difficulté signalée le plus souvent par les directeurs est celle du recrutement tout particulièrement du personnel de catégorie 1 et plus largement des remplaçants afin d'éviter des prises de poste non préparées. Au contexte de pénurie s'ajoute le manque d'attractivité lorsque les conditions de travail sont dégradées (volume sonore, polyvalence ...).

Les micro-crèches Paje sont confrontées de façon accrue à de grandes difficultés de recherche d'un remplaçant (43 %) sans s'écarter significativement des crèches classiques multi-accueil (35 %). Elles ne disposent pas toujours d'un « pool » de remplacement ou de personnels volants, et doivent souvent recourir à des heures supplémentaires ou mobiliser le gestionnaire pour pallier l'absence d'un membre de l'équipe, la faible taille des effectifs ne permettant pas, de plus, autant de souplesse que dans les EAJE de plus grande taille.

4.2. Les réponses aux questionnaires font apparaître des conditions matérielles d'accueil déclarées comme meilleures en micro-crèches

4.2.1. La situation des équipements et des infrastructures est contrastée

4.2.1.1. Le parc des micro-crèches est plus jeune que la moyenne ce qui explique que les conditions d'accueil puissent être parfois meilleures que dans les autres EAJE

Les micro-crèches sont situées dans des bâtiments souvent plus récents – et donc probablement moins vétustes ou mieux dotés - que la moyenne des EAJE, dont 50 % déclarent une ancienneté de 10 ans et plus depuis l'ouverture ou la rénovation d'ampleur (pour rappel les premières micro-crèches ont été créées en 2010 mais l'essentiel de la dynamique est postérieur).

Ceci explique parfois une meilleure qualité des aménagements intérieurs, comme les espaces dédiés au calme (seulement 14 % déclarent ne pas en disposer contre 18 % en moyenne des crèches).

Les équipements plus modernes atténuent également :

- ◆ les nuisances liées au niveau sonore, moins perçues comme trop élevées dans les micro-crèches que dans les multi-accueil classiques (36 % « souvent et de façon constante » contre 61 % en moyenne) ;
- ◆ seules 32 % des micro-crèches déclarent fonctionner avec une lumière inconfortable, non-modulable, contre 49 % en moyenne.

4.2.1.2. Cependant les micro-crèches sont souvent installées dans des zones urbaines denses avec de fortes contraintes foncières qui influent sur la qualité d'accueil

Les micro-crèches sont plus souvent installées dans des zones urbaines denses et doivent composer avec des coûts élevés du foncier. En métropole, elles s'installent de plus en plus dans d'anciens locaux commerciaux, plutôt exigus et qui n'ont pas été pensés pour l'accueil de jeunes enfants.

Les micro-crèches doivent s'adapter à cette situation en jouant sur les espaces amovibles. Par exemple sur les espaces de motricité où, pour un taux d'équipement équivalent aux autres EAJE (83 %), elles ont plus fréquemment recours à des structures amovibles (48 %), contre 31 % dans les multi-accueil classiques.

Les micro-crèches semblent également mieux équipées en espace extérieur aménagé que la moyenne des crèches (13 % déclarent ne pas en disposer contre 22 % en moyenne des crèches). Ce résultat a priori satisfaisant ne doit pas dissimuler que, dans la pratique, ces espaces sont d'une qualité très hétérogène, réduits ou inexistantes. Certaines crèches mobilisent plus fréquemment les espaces extérieurs du voisinage (ex : parcs, espaces verts) à l'occasion de sorties.

4.3. Les réponses des professionnels ne mettent pas en évidence de stratégie d'économie particulière des micro-crèches sur les consommables

4.3.1. Les directeurs indiquent moins de tensions budgétaires sur les consommables dans les micro-crèches

Les micro-crèches (27 % des établissements) sont légèrement moins représentées parmi les établissements déclarant des tensions sur les consommables (25 % des 1 519 déclarants), et nettement moins lorsqu'on inclut la qualité de l'alimentation (18 % des 373 déclarants).

À noter que des répondants ont déclaré que des établissements pouvaient demander aux parents d'apporter l'alimentation et les changes de leurs enfants, même si aucune structure de ce type n'a été rencontrée lors des déplacements.

Enfin, les crèches privées associatives sont sur-représentées au sein des 1 519 établissements déclarant des tensions budgétaires sur les consommables, ce qui semble indiquer qu'elles rencontrent des difficultés budgétaires plus importantes. Les crèches privées commerciales tendent à être sous représentées mais la différence n'est pas significative

Tableau 23 : Comparaison de la distribution des réponses sur les tensions budgétaires par rapport à la démographie des types d'établissement

Type de crèche	Répartition par type de crèche de l'ensemble des 5275 établissements	1519 établissements déclarant des tensions budgétaires sur les consommables	p	373 établissements qui déclarent tension sur consommable et qualité insuffisante alimentation	p
Multi-Accueil, crèche	67%	71%	NS	77%	NS
Micro-crèche	27%	25%	NS	18%	p=0,002
Halte-Garderie	4%	2%	p=0,01	3%	NS
Crèche parentale	2%	2%	NS	2%	NS
Autre crèche	1%	1%	NS	1%	NS

Source : Source : Questionnaire IGAS 2023.

Les tensions budgétaires sont essentiellement liées à l'augmentation des salaires et des charges de logement (y compris énergie).

Ces tendances inflationnistes peuvent également expliquer certains signalements relevés lors de la précédente mission IGAS concernant notamment le cas de prestataires alimentaires ayant diminué la qualité, la taille des portions, ou réduit la variété des menus.

4.3.2. La possibilité d'utiliser autant que nécessaire les couches est au même niveau que dans l'ensemble des EAJE (98 %)

98 % des répondants déclarent pouvoir utiliser les couches autant que nécessaire. Le taux est similaire pour les micro-crèches.

Tableau 24 : Possibilité d'utiliser autant que nécessaire des couches et des gants chirurgicaux en cas de besoin

Possibilité d'utiliser autant que nécessaire des couches et des gants chirurgicaux	Moyenne	Micro-crèches
Les deux sont à disposition autant que nécessaire	88 %	91 %
Les couches (autant de changes que nécessaires)	10 %	7 %

Possibilité d'utiliser autant que nécessaire des couches et des gants chirurgicaux	Moyenne	Micro-crèches
Les gants chirurgicaux pour le change (en cas de besoin)	2 %	1 %

Source : Questionnaire mission 2023.

4.3.3. Dans les micro-crèches les répondants déclarent plus fréquemment que la quantité d'alimentation est suffisante tous les jours mais le taux reste préoccupant (65 %)

Il convient de souligner qu'en moyenne seulement un professionnel sur deux déclare que la mise à disposition d'une alimentation est suffisante quotidiennement. Les données sont légèrement meilleures pour les micro-crèches (65 %)

Ces niveaux sont préoccupants et témoignent du fait que ces dépenses sont moins considérées comme étant contraignantes pour les gestionnaires alors même que sur le plan financier, l'alimentation représente une dépense plus faible, en comparaison des loyers et des dépenses de personnel.

Tableau 25 : « La quantité d'alimentation est-elle suffisante pour le nombre d'enfants ? » Réponses des micro-crèches par statut

Repas fournis	EAJE	Micro-crèches	Dont privé associatif	Dont privé commercial	Dont public
Oui, tous les jours, sans exception	54 %	65 %	70 %	65 %	63 %
Oui, avec des manques certains jours, exceptionnellement	36 %	29 %	26 %	29 %	29 %
Non	9 %	6 %	4 %	6 %	8 %

Source : Réponses au questionnaire IGAS 2023 : 459 crèches privées associatives, 1545 privées commerciales, 334 publiques.

4.4. Les professionnels déclarent une moindre conflictualité perçue et un meilleur travail en équipe dans les micro-crèches, susceptibles de créer un cadre plus propice à la qualité de l'accueil

4.4.1. La qualité du management et du travail d'équipe, vue par les professionnels, est déclarée meilleure en micro-crèches

La qualité du management et du travail d'équipe, qui contribue à la qualité de l'accueil des enfants, est déclarée meilleure en micro-crèche (56 % très bonne) que dans la moyenne des établissements (47 %).

Annexe V

Tableau 26 : « Comment évaluez-vous la qualité du management ? » - Répartition des réponses par catégorie d'établissement

Qualité du management	EAJE	Micro-crèches	Dont privé associatif	Dont privé commercial	Dont public
Très bonne	47 %	56 %	53 %	57 %	57 %
Insuffisante	18 %	16 %	16 %	16 %	11 %
Moyenne	35 %	28 %	30 %	27 %	32 %

Source : Questionnaire mission IGAS 2023.

4.4.2. La conflictualité est jugée inférieure dans les micro-crèches

Les directeurs et référents techniques de micro-crèches signalent significativement moins d'opposition et de frictions dans les approches sur l'accompagnement des enfants (75 % ne les constatent jamais ou rarement contre 64 % dans les multi-accueil crèches classiques). C'est le meilleur taux de l'ensemble des types de crèche.

Les oppositions et frictions concernant l'organisation du travail sont également significativement plus rares voire absentes dans les micro-crèches (66 %) que dans les autres établissements (47 % en multi-accueil crèche classique).

Tableau 27 : Fréquence des oppositions et frictions dans les approches sur l'organisation du travail selon le type de crèche, le statut juridique et le mode de financement

Frictions organisation du travail	Type de crèche				Statut juridique			Mode de financement	
	Multi accueil crèche classique	Micro-crèche	Halte-Garderie	Crèches parentales	Privé associatif	Privé commercial	Public	PSU	PAJE
Jamais ou rarement	47 %	67 %	Non significatif (N.S.)	N.S.	N.S.	59 %	N.S.	49 %	66 %
Total	54 %								

Source : Questionnaire mission 2023.

Annexe V

Ce constat est corroboré par la question « Professionnels » qui met en évidence que la qualité des relations entre professionnels est également jugée plus satisfaisante dans les micro-crèches (45 % très bonne contre 28 % en moyenne des EAJE), sans distinction du mode de financement / statut de la crèche.

Tableau 28 : « Qualité des relations entre professionnels et atmosphère générale au sein de la crèche » - Répartition des réponses par catégorie d'établissement

Qualité des relations entre professionnels	EAJE	Micro-crèches	Dont privé associatif	Dont privé commercial	Dont public
Très bonne	28 %	45 %	42 %	46 %	43 %
Bonne	57 %	46 %	48 %	45 %	50 %
Insatisfaisante/médiocre	13 %	7 %	8 %	7 %	6 %
Mauvaise	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %

Source : Questionnaire mission IGAS 2023.

4.5. La prévention de la maltraitance est difficile à évaluer

La prévention de la maltraitance était documentée dans le questionnaire de la mission IGAS par une série d'items sur les comportements adoptés par les professionnels en crèche. La mission en a exploité certains pour dessiner une tendance.

4.5.1. Les professionnels des micro-crèches s'estiment mieux informés de la conduite à tenir en cas de survenue de maltraitance d'enfants au sein de l'établissement

51 % des professionnels au contact des enfants estiment que la conduite à tenir en cas de survenue de maltraitance d'enfants au sein de leur établissement est « tout à fait » définie et connue, contre 45 % en moyenne dans l'ensemble des établissements.

Tableau 29 : « La conduite à tenir en cas de survenue de maltraitance d'enfant au sein de la crèche est définie et connue » - Répartition des réponses par catégorie d'établissement

Connaissance de la conduite à tenir	Ensemble EAJE	Micro-crèches	Dont privé associatif	Dont privé commercial	Dont public
Tout à fait	45 %	51 %	48 %	53 %	48 %
Pas tout à fait	18 %	16 %	19 %	15 %	16 %
Partiellement	29 %	26 %	25 %	25 %	29 %
Pas du tout	6 %	7 %	8 %	7 %	6 %

Source : Questionnaire mission IGAS 2023.

4.5.2. Les répondants de micro-crèches déclarent avoir davantage la possibilité d'accorder individuellement à chaque enfant l'attention et le temps dont il a besoin

Pour l'ensemble des EAJE, 31 % des répondants sont d'accord ou tout à fait d'accord (4+5) pour affirmer qu'ils peuvent accorder individuellement à chaque enfant l'attention et le temps dont il a besoin. 33 % pas d'accord à pas du tout d'accord (1+2).

Annexe V

La situation déclarée dans les micro-crèches est nettement plus favorable avec 48 % de répondants d'accord ou tout à fait d'accord (4+5) et près de moitié moins de répondants (19 %) pas d'accord à pas du tout d'accord (1+2). Le modèle économique/statut ne montre pas de différence significative entre les micro-crèches.

Tableau 30 : Possibilité d'accorder individuellement à chaque enfant l'attention et le temps dont il a besoin (1 pas du tout d'accord à 5 tout à fait d'accord)

Possibilité d'accorder le temps nécessaire	Ensemble EAJE	Micro-crèches	Dont privé associatif	Dont privé commercial	Dont public
1 Pas du tout d'accord	13 %	8 %	9 %	7 %	6 %
2	20 %	13 %	10 %	14 %	14 %
3	35 %	31 %	34 %	30 %	33 %
4	22 %	13 %	32 %	31 %	30 %
5 Tout à fait d'accord	9 %	17 %	15 %	18 %	17 %

Source : Questionnaire mission IGAS 2023.

4.5.3. Il est difficile de distinguer une situation singulière des micro-crèches en matière de prévention de la maltraitance

Au regard des réponses apportées, les observations des personnels en micro-crèches sont identiques à ceux de la moyenne des EAJE. 10 % des répondants observent au moins régulièrement une telle pratique, environ 60 % jamais.

Tableau 31 : « Avez-vous observé un collègue mettre au lit un enfant qui pleure de façon ininterrompue pour le calmer ? » - Répartition des réponses par catégorie d'établissement

Fréquence	Ensemble EAJE	Micro-crèches	Dont privé associatif	Dont privé commercial	Dont public
Quotidiennement	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %
Fréquemment (plusieurs fois par semaine)	3 %	2 %	2 %	3 %	1 %
Régulièrement (plusieurs fois par mois)	7 %	7 %	7 %	7 %	4 %
Rarement	31 %	29 %	28 %	28 %	33 %
Jamais	59 %	61 %	62 %	61 %	60 %

Source : Questionnaire mission IGAS 2023.

5. Les services de PMI et les personnels interrogés confirment que les dérogations dont bénéficient les micro-crèches présentent un risque sur le plan de la prise en charge des enfants

5.1. La majorité des PMI ayant répondu au questionnaire de la mission estiment que les micro-crèches posent davantage de problèmes de qualité que les autres EAJE

Un questionnaire a été transmis par la mission à l'ensemble des services de PMI afin de les interroger sur le cadre réglementaire applicable aux micro-crèches, sur les contrôles effectués au sein des EAJE et sur leur appréciation de la qualité d'accueil au sein des micro-crèches.

Annexe V

Sur les 39 PMI ayant répondu :

- ◆ 22 déclarent que les micro-crèches posent plus de problèmes de qualité d'accueil que les autres EAJE ;
- ◆ 15 estiment que les micro-crèches posent des problèmes de qualité d'accueil équivalents aux autres EAJE ;
- ◆ 2 ne se prononcent pas.

5.2. Les services de PMI estiment ces dérogations non justifiées, particulièrement l'assouplissement des qualifications de l'ensemble des personnels

S'agissant du cadre réglementaire, la quasi-totalité des PMI ayant répondu estiment que ces dérogations ne sont pas justifiées. Leur préoccupation porte prioritairement sur le niveau de qualification insuffisant :

- ◆ des professionnels au contact des enfants (non-directeurs) dans l'effectif des 40 % (cité 28 fois dont 9 fois en priorité 1) ;
- ◆ du référent technique (cité 23 fois dont 14 fois en priorité 1).

Vient ensuite la possibilité d'accueillir seul jusqu'à 3 enfants puis la présence réduite du référent technique et l'absence d'obligation d'EJE qui sont ensuite cités dans des proportions équivalentes.

Tableau 32 : Dérogations qui devraient être revues en priorité d'après les réponses au questionnaire adressé aux PMI (en nombre de répondants, par ordre de choix)

Dérogations	Choix 1	Choix 2	Choix 3	Score (*)
Abaissement des conditions de qualifications pour les 40% de professionnels du 40/60	9	11	8	57
Absence d'obligation de qualification relative à la petite enfance pour le référent technique	14	5	4	56
Possibilité d'accueil de 3 enfants par un seul professionnel	6	9	5	41
Absence d'obligation de présence d'EJE	4	6	10	34
Pas d'obligation de fonction de direction et présence réduite du référent technique	5	5	5	30
Absence de présence d'un professionnel de santé auprès des enfants			2	2
(vide)	1	3	5	

Source : Questionnaire auprès des PMI, 39 répondants

() : Le score est obtenu en sommant les effectifs avec une pondération de 3 points pour une citation 1^{er} choix, 2 points pour le 2^{ème} choix et 1 point pour le 3^{ème} choix*

Ces résultats recourent en grande partie certains des constats du rapport IGAS de mars 2023 concernant la formation et l'encadrement des professionnels chargés de l'accueil des enfants ainsi que ceux de la Commission des 1 000 premiers jours¹⁵. Le renforcement de la formation et de la présence du personnel de direction permet en effet un meilleur accompagnement des professionnels et la détection d'éventuelles difficultés, tandis que le niveau de formation des professionnels influe sur leur bien-être et sur la qualité de prise en charge des enfants.

¹⁵ Rapport de la commission des 1000 premiers jours, septembre 2020, <https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-1000-premiers-jours.pdf>

Par ailleurs, dans le cadre d'un questionnaire diffusé par la DGCS à l'ensemble des conseils départementaux, 16 % d'entre eux indiquent que la réforme des services aux familles a contribué à dégrader les conditions d'accueil propices au bien-être et à la sécurité affective des enfants, en précisant notamment que l'augmentation de la capacité d'accueil des micro-crèches et les assouplissements réglementaires « impactent la prise en charge individuelle de l'enfant » tandis que « la baisse du niveau des diplômes requis et l'ouverture des postes de direction à des personnes sans formation petite enfance favorisent une méconnaissance spécifique du jeune enfant et de ses besoins ainsi qu'une baisse de la qualité d'accompagnement des équipes autour du projet d'établissement ».

6. Les modifications apportées par la loi pour le plein emploi devraient permettre de pallier les carences des régimes actuels d'autorisation sans toutefois régler la question des contrôles qui devraient être renforcés

Les établissements d'accueil des jeunes enfants sont soumis i) à un régime d'ouverture (sans renouvellement) et ii) aux contrôles du respect de la réglementation pendant leur exploitation.

6.1. Le régime d'autorisation est essentiellement formel mais l'obligation prochaine d'avis favorable de la commune devrait permettre de mieux réguler l'offre

La protection maternelle et infantile (PMI) est une compétence obligatoire du département.

À ce titre, la création ou l'extension des établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans est i) autorisée par le président du conseil départemental lorsque la structure est gérée par une personne privée et ii) soumise à son avis lorsque la gestion est assurée par une personne publique¹⁶.

L'agrément des structures et des professionnels est instruit par la PMI, service qui dépend du conseil départemental.

Le dossier d'agrément prévoit une liste de neuf éléments¹⁷ essentiellement administratifs (coordonnées du gestionnaire, statuts de l'établissement...). Le président du conseil départemental dispose d'un délai de 3 mois pour notifier sa décision. L'absence de réponse dans ce délai vaut autorisation d'ouverture.

Au-delà des critères formels (complétude du dossier), la décision s'appuie sur un avis technique rendu par la PMI, qui atteste de l'effectivité des mesures prévues au projet d'établissement et du plan des locaux.

Cet avis nécessite une visite sur place de la PMI dont la convocation par l'établissement n'est encadrée par aucun délai. Certaines PMI ont ainsi indiqué à la mission que des établissements profitaient de cette latitude pour convoquer les visites au dernier moment, c'est-à-dire à l'échéance de l'expiration du délai de notification de 3 mois¹⁸, empêchant ainsi l'émission de l'avis.

¹⁶ Art L. 2324-1 du code de la santé publique.

¹⁷ Art R.2324-18

¹⁸ Art R.2324-23 « afin d'évaluer la conformité aux objectifs et aux conditions définis à l'article R. 2324-28, compte tenu de l'âge et des besoins des enfants accueillis »

Annexe V

Les conseils départementaux peuvent ajouter des critères supplémentaires (ex : dimensions et caractéristiques des locaux, aspects pédagogiques) lors de la pré-instruction et formuler des avis à la poursuite du projet. D'après les PMI, ils sont souvent suivis par les porteurs de projet, notamment parce que certains établissements bancaires les exigent pour débloquer des financements. Cependant, ces critères n'ont aucun caractère contraignant¹⁹.

Enfin, l'article L. 2324-1 du CSP prévoit un avis consultatif du maire de la commune d'implantation pour toute création d'une structure privée (ou du président de l'EPCI à l'article R. 2324-18). Ces avis, qui doivent être rendus dans un délai d'un mois, ne sont actuellement pas opposables au département, ce qui pose un problème de régulation de l'offre dans la mesure où une crèche peut être autorisée à ouvrir par le département malgré un avis négatif de la commune.

Les articles 17 et 18 de la loi pour le plein emploi vont substantiellement modifier la procédure d'autorisation en désignant le bloc communal²⁰ comme autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant dotée notamment de la compétence obligatoire de recensement des besoins. Les projets de création, d'extension ou de transformation d'EAJE devront désormais faire l'objet, préalablement à la demande d'autorisation au président du département, d'un avis favorable de l'autorité organisatrice du lieu d'implantation, émis au regard des besoins recensés sur son territoire. Le président du conseil départemental n'examinera donc que les demandes ayant reçu un avis favorable de la commune (ou de l'intercommunalité si la compétence lui a été transférée).

Enfin, les autorisations, actuellement sans échéance de renouvellement, vont être accordées à partir de l'entrée en vigueur de la loi pour le plein emploi pour une durée de 15 ans (art. 18 de la loi plein emploi).

6.2. Si l'introduction de la possibilité de sanctions financières constitue un progrès, les contrôles exercés par les PMI apparaissent insuffisants

6.2.1. Le régime de sanctions évolue vers une plus grande progressivité pour s'assurer d'un meilleur respect du droit

La PMI est chargée du suivi et du contrôle de la sécurité et de la qualité de l'accueil dans les EAJE (article L. 2324 2) :

- ◆ les visites de suivi sont planifiées ;
- ◆ les contrôles sont conduits de façon inopinée en cas de signalement à la PMI de faits graves ou de dysfonctionnements. Les visites sont suivies de la rédaction d'un rapport et le cas échéant d'un courrier comportant des recommandations. Elles peuvent être suivies d'injonction.

En cas de menace pour la santé physique ou mentale des enfants, le code de la santé publique ne prévoyait jusqu'à l'adoption récente de la loi plein emploi, que trois possibilités²¹ :

- ◆ le président du conseil départemental ou le préfet de département pouvaient adresser des injonctions aux EAJE ;

¹⁹ Art R.2324-18 « Le président du conseil départemental ne peut exiger d'autres pièces ou informations que celles prévues au II [de l'article R.2324-23] »

²⁰ Commune ou intercommunalité si la compétence lui est transférée

²¹ Art L. 2324-3

Annexe V

- ◆ le représentant de l'État, lorsqu'il estimait que l'établissement n'avait pas satisfait aux injonctions reçues, pouvait faire procéder à la fermeture totale ou partielle, temporaire ou définitive, d'un établissement, sur avis du président du conseil départemental, et au retrait de l'autorisation ;
- ◆ en cas d'urgence, le représentant de l'État dans le département pouvait prononcer la fermeture immédiate de l'établissement à titre provisoire.

6.2.2. Les contrôles restent insuffisants dans de nombreux départements et les sanctions sont extrêmement rares

L'exploitation des données du questionnaire PMI (33 réponses traitées sur 39) a mis en évidence que les PMI procédaient en moyenne à 55 contrôles d'EAJE par an (en 2022). La moitié ont concerné des micro-crèches, qui font l'objet d'une priorisation dans les ciblage des contrôles : le taux de contrôle moyen des micro-crèches est de 49 % soit un contrôle tous les deux ans, contre 22 % pour les autres catégories d'EAJE (22 % soit un contrôle tous les 5 ans).

Si ce taux de contrôle peut sembler faible, il convient de souligner qu'il s'agit d'une moyenne avec de très fortes disparités entre départements. Ainsi, il est inquiétant de constater que quatre départements n'ont réalisé aucun contrôle d'EAJE.

Cette forte hétérogénéité et ce nombre particulièrement faible de contrôles d'EAJE dans certains départements est confirmé par le questionnaire adressé par la DGCS en 2022 aux conseils départementaux. 22 % des conseils départementaux déclaraient ne pas disposer d'un ou plusieurs ETP dédiés au suivi et au contrôle des EAJE tandis que 47 % d'entre eux déclaraient organiser des visites avec une fréquence inférieure à une visite tous les trois ans.

Dans ces conditions, il apparaît donc indispensable, comme l'a recommandé la précédente mission IGAS, d'instaurer une fréquence minimale obligatoire pour tous les EAJE dans toutes les PMI. Si une fréquence annuelle de contrôle (fréquence jugée « idéale » par l'ensemble des services de PMI rencontrés par la mission) ne semble pas atteignable à court terme compte tenu des nombreuses missions et des moyens dont disposent certaines PMI, il conviendrait de ne pas renoncer à cette cible et d'atteindre au plus vite une fréquence minimale d'un contrôle tous les deux ans.

S'agissant des sanctions, les professionnels interrogés s'accordent sur le fait que peu de mesures réellement contraignantes pouvaient jusque-là être mises en œuvre.

168 lettres d'injonction ont été envoyées par les 39 PMI de l'échantillon, dont la moitié par deux PMI (Val de Marne et Métropole de Lyon), soit seulement 82 pour les 37 autres soit une moyenne de deux injonctions par an par PMI. Près de la moitié des services (14) n'ont simplement prononcé aucune injonction.

60 % de ces courriers ont concerné des micro-crèches alors qu'elles ne comptaient que 40 % des contrôles, ce qui signifie qu'elles présentent un ratio d'injonctions plus défavorable que les autres EAJE.

Le degré ultime de sanction, qui prévoit la fermeture de l'établissement est peu opérant. Sur l'échantillon de 39 réponses, seules six demandes ont été formulées par quatre départements ; cinq ont abouti à une décision de fermeture.

Annexe V

À l'évidence, le cadre juridique des sanctions souffre de faiblesses comme il ressort des échanges menés par la mission avec les services de PMI et certaines collectivités :

- ◆ l'absence de gradation entre des injonctions, jugées souvent peu incitatives - certaines structures ne se conformant pas toujours à ces injonctions ou reproduisant les manquements ayant déjà donné lieu à injonctions²² - et les fermetures qui n'intervenaient qu'en cas de menace grave pour la santé des enfants, qui plus est dans un délai peu compatible avec la notion d'urgence ;
- ◆ le faible niveau d'expertise des services des préfectures sur le sujet des EAJE.

6.2.3. L'adoption récente de la loi plein emploi permet de remédier partiellement à certaines de ces faiblesses

Les pouvoirs de contrôle ont été élargis par la loi pour le plein emploi. Il est notamment prévu l'intervention d'un nombre accru d'acteurs aux côtés du département : le préfet du département avec les services placés sous son autorité ou les personnels mis à disposition par les ARS, les CAF/MSA (contrôle financier y compris des micro-crèches PAJE), et les services d'inspection générale (IGAS, IGF).

L'intervention de ces différents acteurs sera coordonnée localement par un plan annuel départemental d'inspection et de contrôle des modes d'accueil du jeune enfant, établi conjointement par le président du conseil départemental, par le préfet du département, en coordination avec les directeurs des CAF.

Le dispositif de sanctions a également été renforcé par les récentes dispositions de la loi pour le plein emploi, qui prévoit (article 18) :

- ◆ la possibilité pour le président du conseil départemental ou le représentant de l'État dans le département²³, de prononcer, en cas de non-respect d'une injonction, une astreinte, pour chaque jour de retard, dont le montant est proportionné à la gravité des faits ou des irrégularités et ne peut être supérieur à 1 000 euros par jour ;
- ◆ la possibilité pour le président du conseil départemental ou le représentant de l'État dans le département de désigner, en cas de non-respect d'une injonction, un administrateur provisoire pour une durée qui ne peut être supérieure à six mois, renouvelable une fois ;
- ◆ la possibilité pour le président du conseil départemental ou le représentant de l'État dans le département, en cas de non-respect des dispositions applicables aux modes d'accueil du jeune enfant, de prononcer une sanction financière, dont le montant est proportionné à la gravité des faits constatés (plafonné à 5 % du chiffre d'affaires réalisé, en France et dans le champ d'activité en cause, ou si ce chiffre d'affaires ne peut être déterminé, de 100 000 €) ;
- ◆ la possibilité pour le président du conseil départemental ou le représentant de l'État dans le département de suspendre ou de faire cesser les activités de l'établissement. En cas d'urgence, ils peuvent également prononcer, par arrêté motivé, la fermeture immédiate à titre provisoire de ces établissements.

Par ailleurs le président du conseil départemental ou le représentant de l'État pourront désormais prévoir les conditions d'affichage de l'injonction à l'entrée des locaux.

²² L'exploitation du questionnaire adressé par la DGCS entre le 10 octobre et le 4 novembre 2022 aux conseils départementaux fait notamment ressortir « des injonctions répétées à certains EAJE restées sans effets » et des rappels aux obligations et aux injonctions qui « apparaissent insuffisants ».

²³ Les décisions du représentant de l'État dans le département sont prises après avis du président du conseil départemental.

Annexe V

Ces évolutions sont saluées, notamment, par les services de PMI rencontrés dans le cadre de cette mission. En effet le régime précédent était jugé assez peu opérant car certaines structures faisaient, d'une part, régulièrement l'objet d'injonctions auxquelles elles répondaient parfois de façon peu satisfaisante – voire pas du tout - et que les décisions de fermeture étaient, d'autre part, assez rares du fait notamment de la réticence et du manque de compétence des services de l'État dans le domaine des EAJE.

Il conviendra cependant de vérifier que les autorités compétentes se saisissent effectivement de cette possibilité de prononcer des sanctions, que des moyens suffisants soient affectés aux organismes de contrôle notamment s'agissant des effectifs de PMI, et que les modalités de contrôle – restant à préciser par décret – soient efficaces et compréhensibles par l'ensemble des acteurs.

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS.....	1
1.1. Cabinet de la ministre des solidarités et des familles	1
1.2. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics.....	1
2. SERVICES ADMINISTRATIFS DE L'ÉTAT	1
2.1. Administrations centrales	1
2.1.1. Direction de la législation fiscale	1
2.1.2. Direction de la sécurité sociale.....	1
2.1.3. Direction du budget.....	1
2.1.4. Direction générale de la cohésion sociale	2
2.1.5. Direction générale de l'enseignement scolaire.....	2
2.1.6. Direction générale du Trésor	2
2.1.7. Secrétariat général des ministères économiques et financiers.....	2
2.2. Établissements publics	2
2.2.1. Caisse nationale d'allocations familiales.....	2
2.2.2. Caisse d'allocations familiales de l'Essonne	3
2.2.3. Caisse d'allocations familiales de l'Hérault.....	3
2.2.4. Caisse d'allocations familiales du Rhône.....	3
2.2.5. Caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire.....	3
3. COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	3
3.1. Communauté de communes du Grand Chalon.....	3
3.2. Communauté de communes du pays de Limours.....	4
3.3. Communauté de communes de Marcigny.....	4
3.4. Département de l'Essonne.....	4
3.5. Département de l'Hérault.....	4
3.6. Département du Rhône.....	4
3.7. Département de Saône-et-Loire.....	4
3.8. Mairie de Palaiseau.....	4
3.9. Métropole de Lyon.....	4
3.10.. Ville de Paris.....	5
3.11.. Ville de Saint-Priest.....	5
3.12.. Ville de Villeurbanne	5
4. OPERATEURS PRIVES	5
4.1. Représentants des gestionnaires de crèche.....	5
4.1.1. Aide à domicile en milieu rural (ADMR).....	5
4.1.2. Fédération des entreprises de service à la personne (FESP).....	5
4.1.3. Fédération française des entreprises de crèche (FFEC)	5
4.1.4. Regroupement des Entreprises de Micro-crèches (REMi)	6
4.2. Entreprises privées	6
4.2.1. Électricité de France	6

4.2.2. <i>Les Parents Zen</i>	6
4.2.3. <i>People & Baby</i>	6
4.3. Gestionnaires de micro-crèches.....	6
4.4. Représentants des acteurs du secteur de l'accueil du jeune enfant.....	6
4.4.1. <i>Collectif Pas de bébé à la consigne</i>	6
4.4.2. <i>Fédération nationale des éducateurs du jeune enfant</i>	7
4.4.3. <i>Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile</i>	7
4.4.4. <i>Syndicat national des professionnels de la petite enfance</i>	7
4.4.5. <i>Union nationale des associations familiales</i>	7
5. AUTRES ACTEURS	7
5.1. Comité de filière petite enfance	7
5.2. Cour des comptes.....	7
5.3. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge	7

1. Cabinets

1.1. Cabinet de la ministre des solidarités et des familles

- ◆ M. David Blin, directeur adjoint de cabinet ;
- ◆ M^{me} Noor-Yasmin Djataou, conseillère chargée des métiers du social, de la petite enfance et du médico-social ;
- ◆ M^{me} Élisabeth Bazin, conseillère chargée de l'enfance et de la parentalité.

1.2. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics

- ◆ M^{me} Cécile Buchel, conseillère chargée des comptes sociaux.

2. Services administratifs de l'État

2.1. Administrations centrales

2.1.1. Direction de la législation fiscale

- ◆ M. Augustin Harb, chef du bureau champ, taux et régimes particuliers de la fiscalité directe des entreprises ;
- ◆ M. Florent Daubech, rédacteur.

2.1.2. Direction de la sécurité sociale

- ◆ M. Morgan Delaye, chef de service, adjoint au directeur ;
- ◆ M^{me} Pauline Domingo, directrice de projet Service public de la petite enfance, secrétaire générale du comité de filière petite enfance ;
- ◆ M^{me} Stéphanie Gilardin, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail ;
- ◆ M^{me} Marion Muscat, sous-directrice adjointe de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail ;
- ◆ M^{me} Emmanuelle Barsky, adjointe au chef du bureau des prestations familiales et aides au logement.

2.1.3. Direction du budget

- ◆ M^{me} Marie Chanchole, sous-directrice des budgets des secteurs de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la solidarité et de l'insertion ;
- ◆ M. Olivier Dufreix, adjoint à la sous-directrice ;
- ◆ M. Ahmed J'mila, chef du bureau de la solidarité et de l'insertion.

Annexe VI

2.1.4. Direction générale de la cohésion sociale

- ◆ M. Jean-Benoît Dujol, directeur général ;
- ◆ M^{me} Anne Morvan-Paris, sous-directrice de l'enfance et de la famille ;
- ◆ M. Jean-Régis Catta, adjoint à la sous-directrice de l'enfance et de la famille ;
- ◆ M^{me} Marie Lambert-Muyard, cheffe du bureau familles et parentalité.

2.1.5. Direction générale de l'enseignement scolaire

- ◆ M. Rémi Guyot, adjoint à la cheffe du bureau des écoles.

2.1.6. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Rémy Mathieu, adjoint au sous-directeur des politiques sociales et emploi ;
- ◆ M. Sylvain Moulhierac, chef du bureau retraites et redistribution ;
- ◆ M. Per Yann Le Floc'h, adjoint au chef de bureau politiques sociales et redistribution.

2.1.7. Secrétariat général des ministères économiques et financiers

- ◆ M. Guillaume Aujaleu, sous-directeur des politiques sociales et des conditions de travail.

2.2. Établissements publics

2.2.1. Caisse nationale d'allocations familiales

- ◆ M. Nicolas Grivel, directeur général ;
- ◆ M. Frédéric Vabre, directeur de cabinet ;
- ◆ M^{me} Gaëlle Choquer-Marchand, directrice générale déléguée chargée des politiques familiales et sociales ;
- ◆ M. Vincent Nicolle, directeur du département gestion et financement de l'action sociale ;
- ◆ M^{me} Sandra Bernard, directrice adjointe des statistiques, des études et de la recherche, en charge du département des analyses statistiques et économiques ;
- ◆ M. Stéphane Donné, directeur du département statistique, système d'information et *big data* ;
- ◆ M^{me} Delphine Bonvalet, conseillère technique politiques familiale et sociale ;
- ◆ M^{me} Mélanie Bérardier, responsable du pôle de l'analyse des services de la branche Famille ;
- ◆ M^{me} Claire Laporte, responsable du pôle des prévisions et analyses des prestations légales ;
- ◆ M^{me} Gwenael Larmet, responsable du service financement de l'action sociale ;
- ◆ M^{me} Adeline Oton, contrôleur de gestion au département gestion et financement de l'action sociale et de l'ingénierie statistique.

Annexe VI

2.2.2. Caisse d'allocations familiales de l'Essonne

- ◆ M^{me} Annie Hamel, directrice générale adjointe ;
- ◆ M. Rémi Berninger, sous-directeur action sociale ;
- ◆ M^{me} Sophie Jougleux-Maire, responsable de service réglementation ;
- ◆ M^{me} Marie-Charlotte Jacquinot, responsable unité de prestations famille ;
- ◆ M^{me} Nadira Bachta, responsable du pôle contrôle en action sociale ;
- ◆ M. Frédéric Bautian, responsable du département gestion administrative et technique ;
- ◆ M^{me} Cécile Piton, chargée de conseil et de développement ;
- ◆ M^{me} Laetitia Favre, référente petite enfance.

2.2.3. Caisse d'allocations familiales de l'Hérault

- ◆ M. Thierry Mathieu, directeur ;
- ◆ M^{me} Claire Narang, directrice adjointe en charge des services aux allocataires et partenaires ;
- ◆ M^{me} Françoise Julien, adjointe à la directrice d'action sociale, responsable du pôle stratégie et interventions sociales ;
- ◆ M^{me} Sandrine Gallet, conseillère technique petite enfance.

2.2.4. Caisse d'allocations familiales du Rhône

- ◆ M^{me} Sandrine Roulet, directrice générale adjointe ;
- ◆ M^{me} Nathalie Cornu, responsable enfance, jeunesse et parentalité ;
- ◆ M^{me} Odile Morin, responsable du service prestations sociales ;
- ◆ M. Jean-Pascal Tortonese, coordinateur petite enfance.

2.2.5. Caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire

- ◆ M^{me} Cécile Aladame, directrice ;
- ◆ M^{me} Valérie Boyer, cheffe du service prestations ;
- ◆ M. Félix Amoundi, responsable de territoire ;
- ◆ M^{me} Elodie Pistoia, responsable de territoire.

3. Collectivités territoriales

3.1. Communauté de communes du Grand Chalonnais

- ◆ M^{me} Fabienne Saint-Arroman, maire de Saint-Denis-de-Vaux, vice-présidente en charge de la petite enfance ;
- ◆ M^{me} Violaine Couvent, directrice générale adjointe à la délégation de l'action solidaire ;
- ◆ M^{me} Violaine Commeau-Déplaud, directrice de la petite enfance.

3.2. Communauté de communes du pays de Limours

- ◆ M^{me} Dany Boyer, maire d'Angervilliers, présidente.

3.3. Communauté de communes de Marcigny

- ◆ M^{me} Carole Chenuet-Gaillard, maire de Marcigny, vice-présidente ;
- ◆ M. Frédéric Bouchot, directeur général des services.

3.4. Département de l'Essonne

- ◆ M^{me} Claudette Buisson, directrice du service de protection maternelle et infantile et de la santé ;
- ◆ M^{me} Émilie Meyer, cheffe de service expertise des modes d'accueil.

3.5. Département de l'Hérault

- ◆ M^{me} Anne Alauzen, directrice du service de protection maternelle et infantile ;
- ◆ M^{me} Laetitia Meddour, adjointe à la cheffe de service en charge de l'agrément et mode d'accueil enfance ;
- ◆ M^{me} Marie Vidal, chargée de mission prévention des contentieux ;
- ◆ M^{me} Isabelle Fodor, conseillère technique établissements d'accueil du jeune enfant.

3.6. Département du Rhône

- ◆ M^{me} Catherine Bégard, directrice enfance et famille ;
- ◆ M^{me} Cléa Turpin, cheffe du bureau accueil du jeune enfant.

3.7. Département de Saône-et-Loire

- ◆ M^{me} Sylvie Thévenoud, directrice du service de protection maternelle et infantile ;
- ◆ M^{me} Lydie Grangier, coordinatrice en protection maternelle et infantile santé des jeunes et modes d'accueil.

3.8. Mairie de Palaiseau

- ◆ M^{me} Nathalie Magnette, responsable petite enfance.

3.9. Métropole de Lyon

- ◆ M^{me} Marie-Sophie Barthet-Derrien, directrice du service de protection maternelle et infantile ;
- ◆ M^{me} Nathalie Viallefond, responsable du service accueil du jeune enfant.

3.10. Ville de Paris

- ◆ M^{me} Anne Plenel, directrice de la santé publique ;
- ◆ M. Xavier Vuillaume, directeur des familles et de la petite enfance ;
- ◆ M^{me} Marine Kaiser, sous-directrice des familles, de l'agrément et de l'accueil individuel ;
- ◆ M^{me} Véronique Prisse, médecin adjointe au médecin cheffe du service de protection maternelle et infantile (PMI) ;
- ◆ M^{me} Hawa Coulibaly, cheffe du bureau de l'agrément PMI, de l'accueil collectif et de l'accompagnement des gestionnaires ;
- ◆ M^{me} Valérie Sieudat, adjointe à la cheffe de bureau de l'agrément PMI et de l'accueil collectif et de l'accompagnement des gestionnaires.

3.11. Ville de Saint-Priest

- ◆ M^{me} Marthe Calvi, adjointe à la petite enfance ;
- ◆ M^{me} Catherine Picard, coordinatrice petite enfance.

3.12. Ville de Villeurbanne

- ◆ M^{me} Karine Caillat, directrice petite enfance.

4. Opérateurs privés

4.1. Représentants des gestionnaires de crèche

4.1.1. Aide à domicile en milieu rural (ADMR)

- ◆ M. Jérôme Perrin, directeur du développement et de la qualité ;
- ◆ M^{me} Sarah Ferrandi, responsable enfance et parentalité.

4.1.2. Fédération des entreprises de service à la personne (FESP)

- ◆ M. Mehdi Tibourtine, directeur général adjoint ;
- ◆ M^{me} Kathleen Fauret, administratrice ;
- ◆ M. Hacène Habi, administrateur.

4.1.3. Fédération française des entreprises de crèche (FFEC)

- ◆ M^{me} Elsa Hervy, déléguée générale ;
- ◆ M^{me} Thérèse Majnoni d'Intignano, vice-présidente, gérante des micro-crèches *Les paradis de Jules et Juliette* ;
- ◆ M. Jean-Emmanuel Rodocanachi, vice-président, président du groupe *Grandir-Les Petits Chaperons Rouges* ;
- ◆ M. Jimmy Dacquin, administrateur, fondateur des micro-crèches *Opti'momes*.

4.1.4. Regroupement des Entreprises de Micro-crèches (REMi)

- ◆ M. Salim Bouakaz, président ;
- ◆ M^{me} Alycia Jankowski, vice-présidente ;
- ◆ M^{me} Fanny Schosseler, vice-présidente.

4.2. Entreprises privées

4.2.1. Électricité de France

- ◆ M. Arnaud Beaumard, responsable du pôle protection sociale et avantages sociaux ;
- ◆ M^{me} Florence Bédard, experte en ressources humaines.

4.2.2. Les Parents Zen

- ◆ M. Tanguy Desandre, président ;
- ◆ M^{me} Albane de Poncins, attachée de direction ;
- ◆ M. Bertrand Dubois, directeur des opérations.

4.2.3. People & Baby

- ◆ M. Christophe Durieux, président fondateur ;
- ◆ M. Raphaël Mailly, directeur général.

4.3. Gestionnaires de micro-crèches

- ◆ M^{me} Afef Boukora, gestionnaire, *Koraline Bébé* ;
- ◆ M. Armel Laminsi, président directeur général, *Berceau des Rois* ;
- ◆ M^{me} Anne-Laure Noubissi, gestionnaire, *La cabane d'Achille et Camille* ;
- ◆ M. Junior Noubissi, gestionnaire, *La cabane d'Achille et Camille* ;
- ◆ M^{me} Angélique Rondepierre, gestionnaire, *Bulles de Rêves* ;
- ◆ M^{me} Angélique Schneider, gestionnaire, *Balbutie & Compagnie*.

4.4. Représentants des acteurs du secteur de l'accueil du jeune enfant

4.4.1. Collectif Pas de bébé à la consigne

- ◆ M^{me} Brigit Hilpert, porte-parole ;
- ◆ M^{me} Emilie Philippe, porte-parole.

Annexe VI

4.4.2. Fédération nationale des éducateurs du jeune enfant

- ◆ M^{me} Julie Marty-Pichon, co-présidente ;
- ◆ M. Matthieu Menguy, co-secrétaire national ;
- ◆ M^{me} Amandeline Chatellenaz, administratrice.

4.4.3. Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile

- ◆ M. Pierre Suesser, co-président ;
- ◆ M^{me} Marie-Christine Colombo, viceprésidente ;
- ◆ M^{me} Elisabeth Jude Lafitte, membre.

4.4.4. Syndicat national des professionnels de la petite enfance

- ◆ M. Cyrille Godfroy, co-secrétaire général ;
- ◆ M^{me} Aurélie de Brie, co-secrétaire ;
- ◆ M^{me} Catherine Ligère, co-trésorière.

4.4.5. Union nationale des associations familiales

- ◆ M^{me} Marie-Andrée Blanc, présidente ;
- ◆ M^{me} Guillemette Leneveu, -directrice générale ;
- ◆ M. Yvon Sérieyx, chargé de mission.

5. Autres acteurs

5.1. Comité de filière petite enfance

- ◆ M^{me} Elisabeth Laithier, présidente du Comité de filière petite enfance.

5.2. Cour des comptes

- ◆ M. Gilles Bizeul, conseiller maître ;
- ◆ M. Denis Burckel, conseiller maître ;
- ◆ M^{me} Sophie Leduc-Denizot, conseillère référendaire.
- ◆ M^{me} Julie Ser-Istin, administratrice de l'État, conseillère référendaire en service extraordinaire ;

5.3. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

- ◆ M^{me} Sylviane Giampino, présidente du Conseil de l'enfance et de l'adolescente, vice-présidente du Haut Conseil ;
- ◆ M^{me} Hélène Périvier, présidente du Conseil de la famille, vice-présidente du Haut Conseil ;
- ◆ M^{me} Laurence Rioux, secrétaire générale ;
- ◆ M^{me} Frédérique Chave, secrétaire générale adjointe.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La Ministre des Solidarités et des Familles

Paris, le **11 OCT. 2023**

Le Ministre délégué chargé des Comptes Publics

Nos réf. : CAB SOF/Pégase D-23-019502

Monsieur le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales,
Madame la Cheffe de l'Inspection générale des finances,

En mars 2023, l'Inspection générale des affaires sociales a remis son rapport sur la qualité de l'accueil et la prévention de la maltraitance dans les crèches. Ce dernier fait état des défis à relever pour le secteur afin d'améliorer durablement la qualité d'accueil des enfants de moins de trois ans, notamment dans les structures collectives. Dans ses conclusions, le rapport souligne l'hétérogénéité de la qualité d'accueil observée sur le territoire et alerte sur les facteurs susceptibles de concourir directement ou indirectement à une dégradation de la qualité d'accueil, parmi lesquels les modèles de financement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE).

Sur ce dernier point, le rapport recommande de faire évoluer les mécanismes de financement des EAJE, estimant que leurs modalités actuelles, principalement orientées vers des objectifs quantitatifs (augmentation de l'offre d'accueil, augmentation du taux de fréquentation...), ne valorisent pas suffisamment la qualité d'accueil.

S'agissant du modèle des crèches dites PSU (Prestation de service unique), nous souhaitons que des ajustements y soient apportés en vue de rehausser la part du financement à la place, de lisser les à-coups de financement liés à l'écart entre les heures facturées et réalisées, et que des crédits complémentaires soient dégagés pour aider davantage les crèches qui s'engagent sur la voie d'une qualité d'accueil plus élevée que celle résultant de la stricte application des minimas réglementaires. La convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la caisse nationale des allocations familiales pour la période 2023-2027, signée le 10 juillet dernier, en tient compte.

S'agissant du modèle des micro-crèches dites PAJE (Prestation d'accueil du jeune enfant) dont le financement est assuré par le biais du complément mode de garde (CMG) « structure » versé aux parents, les adaptations du cadre normatif dont elles font l'objet, l'absence de possibilité de contrôle financier de l'emploi de l'argent public ou de possibilité de régulation de la tarification aux familles témoignent d'un risque de fragilité et de dégradation progressive de la qualité d'accueil au profit de logiques financières.

Avec la création du service public de la petite enfance (SPPE), le Gouvernement poursuit l'objectif de garantir à tous les parents une offre d'accueil de qualité, près de chez eux, à un coût similaire et abordable quel que soit le mode d'accueil. Les micro-crèches PAJE ayant vocation à intégrer le SPPE, il convient de reconsidérer leur modèle à l'aune de ses ambitions.

C'est pourquoi nous souhaitons vous confier une mission conjointe afin de nous proposer toutes voies d'amélioration du modèle des micro-crèches PAJE à même de garantir que la qualité de l'accueil réservé aux enfants et l'accessibilité géographique comme financière de l'offre aux familles sont structurellement au cœur des préoccupations qui les guident.

.../...

Dans le cadre de cette mission:

- Vous évaluez l'ensemble des hypothèses d'évolution du cadre normatif et du modèle de financement et de contrôle des micro-crèches PAJE, permettant de garantir la qualité de l'accueil du jeune enfant, d'améliorer l'accessibilité pour les familles et de renforcer la transparence financière dans leurs rapports avec les pouvoirs publics. Pourraient notamment être explorées à ce titre une réforme du CMG « structure » symétrique à celle décidée en LFSS 2023 pour le CMG « emploi direct », ainsi qu'une bascule vers un financement direct de la branche Famille aux gestionnaires à l'instar de ce qui se pratique pour le reste des EAJE. Pour chacune des hypothèses d'évolutions que vous proposerez, vous veillerez à en évaluer l'impact pour les finances publiques (Etat et branche Famille) et à proposer des schémas de financement permettant de présenter au moins un scénario de réforme à coût constant. Vous évaluez également l'impact pour les autres co-financiers (entreprises, collectivités, familles), les conditions de réussite et le calendrier de mise en œuvre. L'opportunité d'une évolution des crédits d'impôts pourra être intégrée à vos analyses, notamment aux fins d'assurer le financement au moins partiel des évolutions que vous pourriez être amené à recommander.
- Vous vous intéresserez également aux modalités de soutien en investissement aux micro-crèches PAJE. Alors que les CAF soutiennent ces projets dans les zones sous-dotées en mode d'accueil ou sur appel à projet, vous apprécierez l'opportunité de faire évoluer les critères d'éligibilité comme les montants alloués, dans le cadre des enveloppes définies par la COG Etat-CNAF pour 2023-2027.
- Enfin, vous étudierez les conséquences organisationnelles et financières d'une évolution de la réglementation relative aux qualifications de référent technique des micro-crèches (article R. 2324-46-5 du code de la santé publique), à l'effectif mensuel de référence (article R. 2324-43 du code de la santé publique) ainsi qu'au taux d'encadrement consistant à rendre obligatoire la présence de deux adultes dès le premier enfant dans les micro-crèches (article R2324-43-1 du code de la santé publique). Vous proposez le cas échéant des pistes d'évolution afin que cette évolution ne conduise pas à réduire l'offre proposée aux familles.

Vos conclusions sont attendues pour fin 2023.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales, Madame la Cheffe de l'Inspection générale des finances, l'expression de notre considération distinguée.



Aurore-BERGÉ



Thomas CAZENAVE