

Allocution de M. Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes

Présentation à la presse du rapport public thématique
sur l'accueil des enfants de moins de 3 ans
le jeudi 28 novembre 2013

Mesdames, messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à la Cour à l'occasion de la présentation d'un nouveau rapport public thématique portant sur l'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler.

Le développement et la diversification des solutions d'accueil de la petite enfance constituent des enjeux substantiels pour répondre à des besoins importants de nos concitoyens que cette politique publique laisse aujourd'hui en partie insatisfaits.

L'examen de cette politique publique n'est pas sans soulever certaines difficultés. D'une part, parce qu'elle poursuit de nombreux objectifs : le développement de l'enfant, la protection de sa santé, le soutien à la natalité, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, la préparation de la réussite à l'école. D'autre part, parce que cette politique publique fait intervenir des acteurs publics particulièrement variés : plusieurs ministères au sein de l'État qui en fixent les orientations générales, la branche famille de la sécurité sociale, c'est-à-dire le réseau des caisses d'allocations familiales et des caisses de la mutualité sociale agricole, qui en assure 73 % du financement, et les communes ou les intercommunalités qui en sont les principaux acteurs opérationnels. Sont également parties prenante les départements, dont les services assurent notamment des missions de contrôle au titre de la protection maternelle et infantile, les régions qui sont en charge de la formation des professionnels de la petite enfance, et les acteurs privés qui assurent la gestion de certaines crèches.

La Cour et les chambres régionales des comptes, grâce à l'étendue de leur champ de contrôle, sont en mesure d'analyser le rôle de ces différents acteurs et de livrer une analyse d'ensemble. Celle-ci repose sur une enquête d'une grande envergure conduite par les juridictions financières, avec la collaboration de trois chambres de la Cour et de 15 chambres régionales des comptes. L'action de 138 organismes nationaux et locaux a été contrôlée par 71 magistrats et rapporteurs : 5 régions, 16 départements, 21 intercommunalités, 75 communes et 10 associations gestionnaires de crèches.

Il faut rappeler que si le développement des solutions d'accueil fait partie des missions du réseau des caisses d'allocations familiales de la sécurité sociale, il s'agit, pour les communes et les intercommunalités, d'une compétence facultative dont elles ne sont pas légalement tenues de se saisir pour organiser un service public d'accueil. Les parents disposent par ailleurs d'une totale liberté de choix pour la solution d'accueil de leur enfant et sa localisation, en fonction des disponibilités. La Cour et les chambres régionales ne se prononcent naturellement pas sur l'opportunité de faire de l'accueil de la petite enfance une compétence obligatoire pour les communes ou les intercommunalités, avec à la clé la question connexe de l'instauration éventuelle d'un droit d'accueil opposable pour les parents.

Le caractère facultatif de la compétence des communes, et les limites des moyens financiers des caisses d'allocations familiales, expliquent les insuffisances que peuvent encore connaître les capacités d'accueil, et, surtout, leur très inégale répartition sur le territoire, sur laquelle je reviendrai. Mais les pouvoirs publics ont choisi, depuis plus d'une dizaine d'années, d'accroître considérablement les moyens consacrés, au niveau national, à l'accueil de la petite enfance, et ce dynamisme est appelé à se poursuivre. La Cour et les chambres régionales n'ont pas à se prononcer sur le niveau des moyens déployés, qui relève d'un choix de priorité politique. Leur rôle est d'examiner dans quelle mesure ces moyens accrus permettent d'atteindre les objectifs fixés, afin de mieux répondre aux attentes de la population, d'offrir une meilleure qualité de service et au meilleur coût, dans un contexte où l'utilité et le juste ciblage de toutes les dépenses publiques doivent être soigneusement pesés.

Pour vous présenter ce rapport, je suis entouré d'Anne Froment-Meurice, présidente de la cinquième chambre à la Cour et président de la formation interjuridictions qui a élaboré ce rapport, de Jean-Marie Bertrand, président de chambre et rapporteur général de la Cour, de Stéphane Lucien-Brun, président de section à la chambre régionale des comptes d'Aquitaine ; Poitou-Charentes et rapporteur général de ce rapport, ainsi que de Thierry Mourier des Gayets, conseiller maître et contre rapporteur. Je veux également remercier les autres rapporteurs, Alain Chailland, Brigitte Talpain, Marie-Agnès Courcol ainsi que tous ceux qui, à la Cour et dans les chambres régionales, ont apporté leur concours à ce rapport.

Je présenterai le contenu de ce rapport en m'attachant à ses quatre principaux messages :

- le premier message est que les objectifs ambitieux fixés en matière d'augmentation de la capacité d'accueil ont été atteints, mais au prix d'un effort financier important. Dans la mesure où ces moyens sont appelés à progresser encore à l'avenir, une attention plus marquée doit être portée à leur meilleure utilisation au plus près des besoins ;
- le deuxième message est que l'enjeu majeur pour les pouvoirs publics doit être de corriger les importantes disparités territoriales et les iniquités sociales qui existent ;
- le troisième message est que ces inégalités résultent en partie des insuffisances du pilotage de cette politique. Les difficultés rencontrées dans la gestion des ressources humaines l'illustrent également. La Cour formule des propositions pour améliorer la coordination entre les différents acteurs ;
- le quatrième message est qu'il est possible de rendre un meilleur service aux familles et à moindre coût. La Cour formule des recommandations qui passent par une optimisation du fonctionnement des crèches, une tarification plus juste, un effort pour lever les freins au recours à des modes de garde moins coûteux pour les finances publiques, en particulier les crèches familiales, une meilleure transparence dans l'attribution des places et la prise en compte des besoins spécifiques des familles ;

*

Je reviens sur le premier message : les objectifs ambitieux fixés en matière d'augmentation de la capacité d'accueil ont été atteints, mais les coûts ont, eux aussi, fortement progressé.

Le développement et la diversification de l'offre d'accueil sont une priorité affichée des pouvoirs publics : pas moins de sept « plans crèche » nationaux se sont succédé en huit ans.

Entre 2006 et 2011, les capacités d'accueil ont connu une progression notable, avec 131 000 nouvelles places créées, soit bien davantage que l'augmentation du nombre d'enfants de moins de trois ans, de 48 000. La Cour constate ainsi que les objectifs fixés par les pouvoirs publics ont été atteints. La France compte désormais 1 260 000 solutions d'accueil de la petite enfance, sous la forme de places en crèches, auprès d'assistants maternels ou de salariés à domicile ainsi qu'à l'école maternelle. Cette capacité permet d'offrir une solution de garde pour 52,2 % des enfants de moins de trois ans, et ce ratio a progressé de 4,5 points depuis 2006.

Cette progression a été assurée, pour l'essentiel, par un accroissement très sensible de l'offre de garde des assistants maternels, avec 161 000 nouvelles places. La capacité d'accueil des crèches s'est elle aussi accrue de 53 000 places, avec un rythme d'accroissement un peu moins rapide que celui des assistants maternels. Ces nouvelles capacités ont largement compensé le recul de la préscolarisation en maternelle des enfants, qui représente une perte de 87 000 places. Les pouvoirs publics ont, dans la loi pour la refondation de l'école de la République, fixé un objectif d'inversion de cette tendance, en particulier dans les quartiers sensibles et les territoires ruraux.

La France occupe une position favorable au sein de l'Union européenne en matière d'accueil des jeunes enfants de moins de trois ans : 41 % de ceux-ci fréquentent une structure d'accueil collectif, ce qui est supérieur à la moyenne de l'Union, de 36 %. Ce niveau français de 41 % apparaît nettement en-deçà de certains pays comme le Danemark, mais il est sensiblement supérieur à la plupart des pays voisins : 34 % au Royaume-Uni, 26 % en Italie et 19 % en Allemagne. Le taux d'emploi des femmes ayant trois enfants ou plus est de 50,5 % contre 45,9 % en moyenne dans l'Union.

Ces bons résultats ont été obtenus au prix d'un accroissement sensible des moyens publics. La Cour et les chambres régionales ont évalué le coût d'ensemble de cette politique pour les finances publiques, en y incluant le coût des seize niches fiscales et sociales en faveur de la garde à domicile des enfants et de l'emploi d'assistants maternels. Ces moyens publics ont progressé de 19,2 % depuis 2006 pour atteindre 14 Md€ en 2011, dont l'essentiel a été supporté par la branche famille de la sécurité sociale, via son fonds national d'action sociale, le FNAS. Pour les modes de garde extérieurs à la famille, les dépenses publiques ont augmenté de 28,2 %, en euros courants, pour une augmentation du nombre de places de seulement 11,7 %. Le coût de création de nouvelles places varie fortement d'un territoire à un autre, au sein d'un même bassin de vie ou d'une même commune.

Les pouvoirs publics ont prévu une poursuite de l'augmentation des moyens en faveur de la petite enfance. La convention signée en juillet 2013 entre l'État et la branche famille de la sécurité sociale prévoit d'augmenter le nombre de solutions d'accueil de 275 000 sur la période 2013-2017, financées par une progression du FNAS de 7,5 % par an, ce qui représente une dépense cumulée de 4,5 Md€ sur la période. De telles perspectives budgétaires constituent une exception remarquable dans le paysage des administrations publiques. La Cour et les chambres régionales estiment qu'elles appellent un effort particulier pour assurer la meilleure maîtrise des coûts, dans un contexte où le coût moyen de construction d'une place de crèche a presque doublé depuis 2000, en raison notamment des normes de construction et des prix du foncier.

Avant de vous les présenter, il faut relever qu'on ne peut se satisfaire de la progression du nombre de places au niveau national. C'est omettre **les deux principaux défauts de l'offre d'accueil : son inégale répartition sur le territoire et les difficultés d'accès à cette offre que peuvent connaître les familles les plus modestes**. C'est le deuxième message de la Cour.

Les disparités territoriales de l'offre de garde sont importantes, pour des raisons culturelles, historiques, sociales mais aussi en raison de différences dans les choix politiques des collectivités territoriales qui ne sont pas juridiquement tenus de développer l'offre d'accueil dans les communes. Le nombre de places rapporté au nombre d'enfants de moins de trois ans, tous modes de garde confondus, varie de 30 % pour le département le moins doté, la Seine-Saint-Denis, à 86 % pour le département le mieux équipé, la Haute-Loire. Les régions les mieux dotées sont le Centre et l'Ouest, et les moins dotées sont le pourtour méditerranéen, le nord-est du pays, le nord-est de la région parisienne, ainsi que l'outre-mer. Les inégalités territoriales peuvent également exister au sein même d'une ville. Ces disparités ont des conséquences concrètes pour les familles qui sont confrontées à des tarifs d'accueil plus élevés de la part des assistants maternels ou peuvent subir des durées d'accueil en crèche supérieures à leurs besoins.

Au cours des dernières années, un rattrapage des territoires les moins équipés a pu être observé, en raison des dispositifs incitatifs mis en place par les caisses d'allocations familiales. Mais les financements de la branche famille sont insuffisamment ciblés sur les territoires et les publics ayant le moindre accès à une offre de garde diversifiée. Les dépenses par enfant varient de 450 € dans l'Aisne à 3 626 € à Paris, sans que les disparités reposent sur des données objectives comme l'évolution de la pauvreté.

Ces inégalités territoriales sont inséparables des inégalités sociales que l'on peut constater. L'accès des familles à une pluralité de modes de garde possibles reste largement dépendant du niveau de leurs revenus. Les 20 % des ménages les plus aisés ont recours à une garde « extérieure » à la famille pour 64 % des enfants, alors que pour les 20 % les plus modestes, cette proportion est de 8 %, ce qui signifie, pour ces familles, que 92 % des enfants sont gardés par l'un des parents ou grands-parents. Certains dispositifs, notamment fiscaux ou la prestation dite de libre choix du mode de garde, apparaissent insuffisamment modulés en fonction du revenu. Le plafond du barème national de la CNAF, qui limite la participation des familles les plus favorisées, pourrait être relevé, voire supprimé. Plus généralement, la Cour et les chambres régionales recommandent de faire évoluer l'ensemble des aides accordées aux familles afin que les sommes restant à leur charge croissent avec le niveau de leurs ressources, et les incitent à recourir au mode d'accueil les moins coûteux pour la collectivité.

Les juridictions financières recommandent de renforcer le ciblage des dépenses, en visant un rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil appuyé sur un zonage prioritaire construit à partir des bassins de vie les moins équipés et les zones urbaines sensibles. La résorption de ces inégalités apparaît tout aussi essentielle que l'augmentation quantitative de l'offre pour répondre aux besoins des familles et permettre particulièrement aux familles défavorisées d'avoir un meilleur accès à l'offre d'accueil, notamment aux assistants maternels qui constituent pour ces familles un mode de garde plus coûteux que les crèches. Il reste du chemin à parcourir, lorsque l'on constate que les parents gardant eux-mêmes leur enfant – situation qui concerne 57 % d'entre eux – sont deux fois plus nombreux que ceux qui l'auraient souhaité. Et les familles envisageant un accueil en crèche n'y ont finalement accès que pour un peu plus de la moitié d'entre elles, soit 17 % des parents, selon une enquête par sondage menée à la demande de la branche famille.

Pour permettre ce rééquilibrage de l'offre, **il est indispensable d'améliorer le pilotage de cette politique, tant aux échelons nationaux que locaux**, c'est le troisième message de la Cour.

L'outil essentiel du pilotage national est la convention, déjà évoquée, que l'Etat conclut périodiquement avec la caisse nationale des allocations familiales, appelée convention d'objectifs et de

gestion, ou COG. Celle-ci a souvent comporté des objectifs et des actions trop nombreuses – 310 pour la dernière COG – et des priorités insuffisamment affirmées. L'actuelle, signée en juillet 2013, a pris en compte certaines remarques figurant dans le rapport provisoire de la Cour, et fixe désormais des objectifs précis en matière de résorption des inégalités territoriales. Cela vous montre le rôle des juridictions financières qui n'est pas simplement de rendre publics des constats et des recommandations, mais aussi de susciter et d'aider à la mise en place de changements au sein des administrations. Nous observons que ces changements sont souvent initiés pendant le déroulement des contrôles.

Il reste à mener un chantier de simplification des circuits financiers au profit du financement des crèches, ainsi qu'une rénovation des systèmes d'information de la CNAF.

Au plan local, les responsabilités entre les acteurs, en matière d'initiative, d'autorisation, d'agrément et de financement des projets, sont dispersées, ce qui nécessite une étroite coordination des acteurs, sauf à faire perdre à cette politique une partie de sa cohérence. Dans ses rapports, la Cour a souvent recommandé, plus généralement, que puisse intervenir une clarification des compétences entre les collectivités et l'État, ainsi qu'entre les collectivités elles-mêmes. Le cas de l'accueil de la petite enfance illustre l'intérêt que pourrait avoir une simplification. Dès aujourd'hui, une meilleure coordination entre ces acteurs devrait être recherchée, en faisant vivre les commissions départementales d'accueil du jeune enfant qui ont toute leur pertinence pour améliorer la connaissance de l'offre et des besoins des familles et trouver les meilleures solutions pour y répondre. Les besoins sont souvent mal recensés, et les objectifs de création de places dans les différents modes de garde et territoires ne reposent pas toujours sur des analyses objectives, tant au niveau local que national. La planification de l'offre d'accueil au niveau d'un département constitue un outil utile pour rationaliser celle-ci et aider à la résorption des inégalités. Seuls 35 % des départements ont adopté un schéma d'organisation. Or la Cour et les chambres régionales sont convaincues de la pertinence de l'échelle départementale pour planifier l'offre d'accueil. Elles sont également convaincues de la pertinence du niveau intercommunal pour assurer la gestion opérationnelle des crèches, alors que ce sont souvent les communes qui exercent cette compétence de manière cloisonnée, comme pour celles de l'agglomération de Lorient ou de Toulouse. Un transfert de la compétence d'accueil de la petite enfance aux intercommunalités, qui demeure aujourd'hui l'exception, permet d'assurer une meilleure cohérence des implantations à l'échelle des bassins de vie, en prenant en compte les besoins des parents, notamment les trajets domicile-travail qui, souvent, concernent plusieurs communes. Le niveau intercommunal permet également de mettre en œuvre davantage de mutualisations entre crèches, notamment pour mieux assurer les remplacements des personnels absents. La Cour et les chambres régionales recommandent que soient mises en place des incitations pour que les communes transfèrent la compétence « petite enfance » aux intercommunalités.

L'exemple de la gestion des professionnels de la petite enfance montre également les insuffisances de la coordination entre acteurs. Il est attendu que le nombre d'emplois dans le secteur connaisse une vive augmentation au cours des prochaines années, sous l'effet conjugué de la croissance démographique et du développement de nouvelles structures d'accueil. Plus de 200 000 nouveaux emplois seraient à pourvoir dans les prochaines années.

Or les gestionnaires de crèches connaissent des difficultés croissantes à recruter, particulièrement pour les personnels qualifiés que la réglementation impose. Les flux annuels des diplômés les plus qualifiés n'ont quasiment pas évolué, alors que le nombre de places a fortement augmenté. Le déficit en personnels qualifiés peut conduire certaines crèches à fonctionner de manière irrégulière, pour 13 % d'entre elles, ou à réduire leur capacité d'accueil. Au même moment, de nombreux titulaires du CAP « Petite enfance » peinent à trouver un emploi. La Cour et les chambres régionales recommandent que la capacité des organismes de formation soit augmentée pour répondre aux besoins futurs des gestionnaires de crèches. Elles recommandent également qu'une réflexion soit engagée sur l'adéquation des exigences actuelles de qualification aux fonctions exercées par les personnels chargés de l'accueil collectif des enfants.

La Cour et les chambres régionales ont relevé par ailleurs un taux d'absentéisme important des agents. Lorsqu'un système de remplacement n'est pas prévu, ce qui est le plus souvent le cas, les capacités d'accueil des crèches peuvent être réduites. Dans les 76 crèches gérées par le département du Val-de-Marne, l'absentéisme récurrent concerne en moyenne trois agents par crèche et réduit de 4385 à 4100 le nombre de places disponibles.

La gestion des effectifs d'assistants maternels est complexe car le nombre d'enfants effectivement accueillis et de places disponibles est difficile à appréhender. Les départements, compétents pour l'agrément des assistants maternels, pourraient mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, afin d'anticiper les nombreux départs en retraite prévus et d'améliorer la connaissance de l'offre réellement disponible sur le département.

J'en arrive maintenant au quatrième et dernier message de la Cour et des chambres régionales : **il est possible de rendre un meilleur service aux familles et à moindre coût.**

Tout en offrant une variété de choix aux parents, les modes d'accueil les moins coûteux doivent être prioritairement développés. Il s'agit des assistants maternels, mais aussi des crèches familiales ou des classes dites passerelles, situées au sein des écoles maternelles, pour les enfants de plus de deux ans.

Les analyses des juridictions financières ont mis en évidence plusieurs pistes d'économies dans le fonctionnement des crèches, à qualité de service constante. Il s'agit en premier lieu d'améliorer le taux d'occupation des crèches : les établissements qui parviennent à afficher les prix de revient les plus faibles, à capacité constante, sont naturellement ceux dont le taux d'occupation des places est le mieux optimisé. Seulement un établissement sur deux atteint un taux d'occupation supérieur à 70 %, alors que 80 % des crèches ont une liste d'attente. Ce paradoxe tient souvent au fait que certaines places sont partiellement utilisées, ce qui dégrade le taux d'occupation, car les heures non utilisées ne répondent pas à la demande de parents sur liste d'attente à la recherche d'une place entière. L'optimisation du taux d'occupation passe notamment par une informatisation du système de réservation des heures et une bonne diffusion de l'information sur les créneaux horaires libres en direction des parents. Le choix des implantations est également déterminant pour optimiser le taux de fréquentation.

Le service rendu aux familles peut être amélioré : cela passe par une meilleure information des familles et une plus grande transparence dans l'attribution des places.

Le site monenfant.fr développé par la branche famille pour informer les parents peut être enrichi car les objectifs fixés dans la précédente convention d'objectifs et de gestion n'ont pas été atteints : les renseignements délivrés par le site sur les assistants maternels sont très incomplets, et la disponibilité des places en crèche est rarement affichée. De manière plus générale, les informations sur les disponibilités, la localisation et les tarifs des assistants maternels sont très insuffisantes.

Le recueil des demandes n'est pas toujours centralisé au sein d'une commune et laisse souvent de côté les crèches gérées par des acteurs privés. La plupart des crèches attribuent les places d'accueil régulier au mois de septembre, ce qui peut entraîner une durée d'attente de près d'un an – situation peu compréhensible pour les parents et qui conduit de nombreux enfants de moins d'un an à ne pas être accueillis en crèche. La Cour et les chambres régionales ont constaté que les décisions d'admission dans les crèches reposaient le plus souvent sur des procédures peu transparentes, avec une formalisation des critères d'admission faible ou inexistante, ou au contraire une multiplication des critères, ce qui laisse dans les deux cas une large marge d'appréciation aux décideurs, élus ou directeurs de crèches. La Cour et les chambres recommandent la généralisation de critères en nombre réduits et hiérarchisés, et propose que la

prise de décision soit confiée à une collégialité de personnes, élaborant des comptes rendus circonstanciés de ses réunions.

La progression des moyens publics en faveur de l'accueil de la petite enfance doit être l'occasion d'offrir une meilleure réponse à certains besoins spécifiques de parents. Le rapport traite notamment du cas des parents soumis à des horaires de travail atypiques, qui appartiennent souvent à des catégories socio-professionnelles modestes, ou le cas de l'accueil des enfants en situation de handicap.

En conclusion, nous dressons un bilan plutôt positif des évolutions de la politique de la petite enfance. Elles ont permis une sensible augmentation de la capacité d'accueil et du service rendu aux parents. Cependant, des progrès peuvent être réalisés pour que cette politique publique soit une pleine réussite. Ils devraient consister en une réduction des disparités territoriales et des iniquités sociales. Une meilleure maîtrise des dépenses devrait aussi être recherchée, car l'abondance des moyens publics doit rendre les acteurs publics de la petite enfance vigilants afin d'optimiser l'usage de ces moyens pour répondre aux besoins des parents.

Je vous remercie de votre attention et suis à votre disposition, avec les magistrats qui m'entourent, pour répondre à vos questions.