

Chapitre VIII

L'action sociale de la branche famille : des dépenses importantes, un impact à améliorer

PRÉSENTATION

L'action sociale de la branche famille du régime général de sécurité sociale, constituée par le réseau des 101 caisses d'allocations familiales (Caf) et de la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), recouvre le champ des prestations extra-légales. Elle est financée par le fonds national d'action sociale (Fnas)⁴¹⁶, dont le budget est arrêté par la Cnaf, et dont les dépenses ont été de 5,76 Md€ en 2018.

À côté de collectivités territoriales, d'associations ou d'entreprises, la branche famille contribue financièrement à la création et au fonctionnement de crèches, d'accueils de loisirs, de centres sociaux, de foyers de jeunes travailleurs, de lieux de soutien à la parentalité, etc. Elle accompagne aussi, à titre individuel, des familles rencontrant des difficultés, par l'intervention de travailleurs sociaux et par des aides financières.

Les actions financées par les Caf concernent majoritairement l'accueil des jeunes enfants, secteur dans lequel l'action de la branche famille est financièrement incontournable : il n'est pas un mode de garde qui ne fonctionne sans un financement des Caf, qu'il s'agisse des versements aux structures au titre de l'action sociale ou aux familles au titre de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)⁴¹⁷.

Les dépenses d'action sociale de la branche famille ont fortement augmenté et les efforts entrepris pour améliorer les procédures budgétaires et de gestion doivent être poursuivis (I). Des leviers nouveaux doivent cependant être mobilisés pour assurer plus d'efficacité à ces actions en faveur des familles (II).

⁴¹⁶ Au-delà des crédits du Fnas, l'action sociale des Caf peut bénéficier de ressources complémentaires (remboursements de prêts, participations familiales, subventions des partenaires) qui majorent les crédits du Fnas : cet ensemble constitue les dépenses d'action sociale (6,08 Md€ en 2018).

⁴¹⁷ En 2019 (données provisoires), les dépenses de la Paje (qui relève du champ des prestations légales) ont atteint 11,25 Md€ dont 0,94 Md€ au titre des allocations versées pendant le congé parental, 5,53 Md€ au titre du complément mode de garde – assistante maternelle, 0,29 Md€ au titre du complément mode de garde – employé à domicile et 0,56 Md€ au titre du complément mode garde – structures (source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2019).

L'action sociale, un cadre de gestion spécifique et méconnu

Les caisses d'allocations familiales (Caf) versent les prestations familiales légales⁴¹⁸, c'est-à-dire les aides aux familles dont les conditions sont définies par la loi. Il s'agit de compléments de revenus composés principalement des allocations familiales et des prestations d'accueil du jeune enfant (Paje), pour un montant de 31,5 Md€ en 2018. En complément, la branche famille a développé une politique d'action sociale de façon à répondre à des besoins sociaux, individuels ou collectifs, non couverts par ces prestations.

L'action sociale s'inscrit dans un cadre législatif⁴¹⁹ et réglementaire relativement souple. L'arrêté du 3 octobre 2001 fixe un large spectre d'interventions : l'action en faveur de la petite enfance, le soutien aux familles et à la fonction parentale, la prévention des exclusions, l'appui aux jeunes adultes, le temps libre et les vacances des enfants et des familles. Alors que les prestations légales sont uniformes sur tout le territoire, ce sont les conseils d'administration des Caf qui décident du budget d'action sociale, définissent ses orientations en fonction de l'analyse locale des besoins et attribuent des subventions aux partenaires ou des aides aux familles.

Historiquement, les choix des Caf ont pu être différents d'un territoire à l'autre. Néanmoins, ces différences tendent à s'estomper depuis une vingtaine d'années, sous l'effet d'une centralisation progressive de la détermination de la politique d'action sociale, en particulier dans le cadre des orientations pluriannuelles formalisées par les conventions d'objectifs et de gestion (Cog) entre l'État et la Cnaf.

I - Des dépenses en forte hausse, une gestion de plus en plus centralisée

Les moyens de l'action sociale ont été fortement sollicités à partir de 2013 avec l'objectif de contribuer au financement de l'effort de création de places d'accueil pour la garde des jeunes enfants. Parallèlement, la Cnaf a poursuivi le mouvement de centralisation de la gestion, laquelle reste perfectible.

⁴¹⁸ Les Caf versent également des aides au logement, le revenu de solidarité active, la prime d'activité, l'allocation adulte handicapé, etc.

⁴¹⁹ L'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale (CSS) prévoit que la Cnaf a pour rôle « de gérer un fonds d'action sanitaire et sociale dans le cadre d'un programme fixé par arrêté du ministre des affaires sociales, après avis de son conseil d'administration ». Selon l'article L. 263-1 du CSS, les Caf « exercent une action sanitaire et sociale en faveur de leurs ressortissants et des familles de ceux-ci dans le cadre du programme » précité.

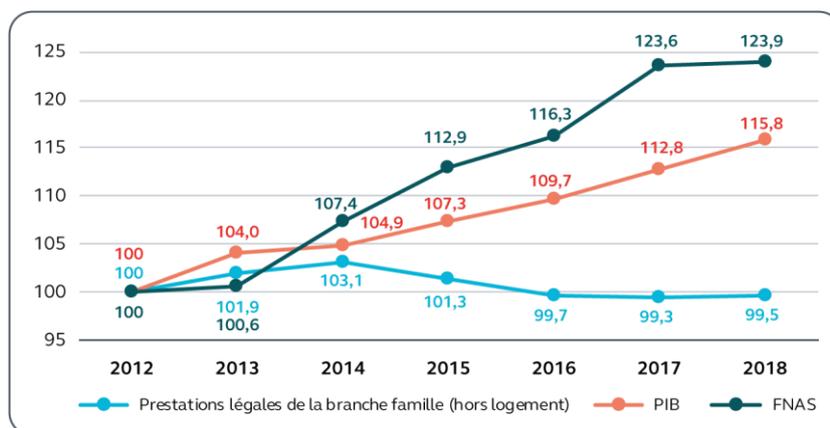
A - La priorité donnée à l'accueil des jeunes enfants

1 - Des dépenses d'action sociale en forte croissance depuis 2012

La branche famille se singularise par rapport aux autres branches du régime général de la sécurité sociale par l'importance de ses dépenses d'action sociale : 5 865 M€ en 2019, contre 124 M€ pour la branche maladie et 324 M€ pour la branche retraite.

Entre 2012 et 2018, les dépenses sont passées de 4,65 Md€ à 5,76 Md€, soit +23,9 %, nettement donc plus que la progression du produit intérieur brut (+15,8 %), alors que le montant des prestations légales (hors logement) de la branche famille demeurait globalement stable.

Graphique n° 32 : évolution nominale des dépenses du Fnas, des prestations familiales légales (hors logement) et du PIB (base 100 en 2012)



Source : Cnaf (DPFAS et comptes combinés de la branche famille), Insee, calculs Cour des comptes

2 - Accueil des jeunes enfants et temps libre, priorités de l'action sociale

Deux grands secteurs, à la croissance soutenue, concentrent 82 % des dépenses en 2018 :

- l'accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans : 60 % des dépenses (3,65 Md€, +27 % depuis 2013), dont 2,47 Md€ de dépenses de prestation de service unique (PSU), finançant le fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant (crèches pour l'essentiel) ;

- le temps libre des enfants et de la famille : 22 % des dépenses (1,35 Md€, +22,6 % depuis 2013), dont 1,1 Md€ au titre des prestations de service (+33 % depuis 2013, principalement dans le périscolaire (accueils de loisirs), du fait de la réforme des rythmes scolaires).

Les prestations de service

Les « prestations de service » constituent la principale modalité d'aide au fonctionnement, versée par les Caf, aux services et équipements (établissements d'accueil de jeunes enfants, accueils de loisirs, centres sociaux, équipements parentalité, foyers de jeunes travailleurs, etc.).

La prestation de service unique (PSU) finance le fonctionnement des établissements d'accueil de jeunes enfants⁴²⁰. La PSU complète les participations familiales (plus celles-ci sont faibles, plus la subvention de la Caf est importante) afin de favoriser la mixité sociale, à hauteur de 66 % du prix de revient horaire d'un établissement d'accueil de jeunes enfants dans la limite d'un plafond. Pour bénéficier de la PSU, les crèches doivent avoir au moins un autre financeur, être ouvertes à tous, appliquer le barème national des participations familiales (qui est proportionnel aux ressources des familles et qui varie selon le nombre d'enfants à charge) et signer une convention avec la Caf.

B - Une réorientation des autres interventions à poursuivre

L'évolution des besoins des familles conduit la Cnaf à orienter et mieux encadrer les multiples types d'intervention des Caf.

⁴²⁰ Les micro-crèches et les crèches familiales, qui ne sont pas financées par la PSU, sont éligibles au complément de libre choix du mode de garde (CMG) qui est une composante de la prestation légale « Prestation d'accueil du jeune enfant » (Paje). Cette prestation est versée directement aux parents, et assure une prise en charge partielle des coûts qu'ils supportent pour faire garder les enfants par une assistante maternelle agréée, une garde à domicile ou une micro-crèche.

1 - Le recentrage des aides individuelles sur les familles mises en difficulté par des événements de la vie

Les aides financières aux familles, qui peuvent avoir des objets très divers (achat d'équipements pour l'habitat, accès aux vacances, secours d'urgence, etc.), représentent moins de 5 % de la totalité des dépenses. Leur coût de gestion est cependant important, représentant 23 M€⁴²¹, soit environ 8 % de leur montant total.

La doctrine d'intervention sociale de la branche vient d'être reformulée par une circulaire interne de juillet 2019⁴²².

Les orientations données par la Cnaf précisent ainsi les conditions d'intervention des travailleurs sociaux de la branche, qui ont désormais vocation à accompagner de manière préventive les familles en cas de survenance de certains événements : la séparation des parents, le décès d'un parent ou d'un enfant, les impayés de loyer et la monoparentalité⁴²³. Le recentrage de l'attribution des aides individuelles sur ces événements est la conséquence logique de ces orientations, ce qui suppose que les publics qui ne seraient dès lors plus concernés par ces nouvelles modalités d'intervention de la branche famille, conservent un interlocuteur auprès des guichets généralistes d'aide sociale (en particulier les services sociaux du département).

Cette nouvelle approche clarifie de manière bienvenue le positionnement de la branche famille à l'égard des autres acteurs locaux de l'action sociale, notamment les conseils départementaux.

Parallèlement, l'État s'est désengagé, depuis la loi de finances pour 2014, du financement des dispositifs de soutien à la parentalité (médiation familiale, espaces de rencontre, lieux d'accueil enfants-parents et réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents), ce qui a implicitement conduit à transférer leur pilotage à la branche famille. Le

⁴²¹ Cette mesure globale mélange des processus largement industrialisés sans passage en commission, qui constituent la majorité des montants versés (aide aux vacances, etc.) à une myriade de petites aides (secours, aides à l'équipement, etc.) de faible montant et dont le traitement requiert un nombre élevé d'interventions non standardisées. Leur coût complet de gestion intégrant le coût d'intervention d'un travailleur social et celui d'un examen en commission est donc au moins égal, pour de nombreuses aides, au montant effectivement versé au bénéficiaire.

⁴²² La lettre-réseau n° 2019-051 du 3 juillet 2019 « doctrine nationale des interventions sociales de la branche Famille : pour un renouveau du travail social des Caf ».

⁴²³ L'indécence du logement et l'accompagnement des familles bénéficiaires du RSA majoré ne figurent donc pas dans ce socle national et les Caf doivent veiller à ne pas consacrer plus de 20 % du temps de travail social à ces actions.

budget consacré à leur financement a ainsi plus que doublé depuis 2013, représentant 67,2 M€ en 2018. Cette évolution est cohérente avec la création de l'Agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire (Aripa) dont les activités sont assurées par les Caf et le recentrage de l'intervention sociale de la branche sur les événements de la vie familiale.

2 - Le soutien aux centres sociaux

Les structures qui concourent à l'animation de la vie sociale relèvent de deux catégories : les centres sociaux et les espaces de vie sociale, ces derniers étant des structures plus légères ayant une gestion par principe associative. Leur financement par le Fnas a représenté en 2018 un budget de 213 M€ (+37,5 % par rapport à 2013). De plus en plus, le centre social devient un centre de ressources de services familiaux financés par une prestation de service ou un appel à projets de la Caf. Plus de 80 % des centres sociaux proposent ainsi des actions visant l'accueil des jeunes enfants sous des formes diverses : relais d'assistantes maternelles, halte-garderie, crèche, ludothèque, etc. Ces structures accueillent aussi fréquemment des services de soutien à la parentalité.

Toutefois, les exigences en termes de service rendu et d'évaluation demeurent faibles et hétérogènes selon les Caf. L'accompagnement et le cadrage national par la Cnaf de ces structures devraient être renforcés.

C - Un pilotage renforcé mais des progrès de gestion à poursuivre

1 - Des dépenses déterminées pour l'essentiel par la Cnaf

Les fonds d'action sociale engagés de manière libre par les conseils d'administration locaux ne représentent plus que 14 % du total en 2018, contre 60 % en 1995.

Cette évolution traduit le poids croissant des politiques définies et organisées dans le cadre d'orientations nationales et la réduction du champ laissé aux caisses locales.

Toutefois, à compter de 2013, le mouvement de centralisation des crédits a été tempéré par la création de « fonds complémentaires » fléchés (212 M€ ouverts en 2018 pour 176 M€ dépensés), dont l'engagement relève des conseils d'administration des Caf dans le respect des orientations nationales fixées par la Cnaf. Parmi ces fonds, le fonds « publics et

territoires » peut être mobilisé pour soutenir des actions au titre de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse ou du logement, dans la limite de 80 % du coût de fonctionnement. Les Caf peuvent ainsi accompagner plus fortement des projets – dont des innovations – à partir d'enjeux identifiés localement⁴²⁴.

2 - Une gouvernance locale à mieux encadrer

En matière de risques de conflits d'intérêts des administrateurs des Caf, un dispositif de prévention a été déployé depuis 2017 au sein du réseau, mais des anomalies dans le remplissage des déclarations préventives ont été relevées dans certaines caisses.

Aucune mesure n'est prévue en cas d'absence de renseignement de ces déclarations. En outre, se posent les questions de la pertinence du maintien des Unions départementales des associations familiales (Udaf) comme membres de droit du conseil d'administration des Caf et de la possibilité que celles-ci président une instance de gouvernance de la Caf⁴²⁵. Il existe en effet un risque de conflit d'intérêts au cas où une Udaf serait opératrice d'un service financé par la Caf.

La Cnaf a indiqué à la Cour son intention de renforcer le modèle de déclaration d'intérêts en vigueur pour les administrateurs et de faire appliquer strictement le dispositif de prévention des conflits d'intérêts et les règles de déport.

Une comitologie à alléger

Le conseil d'administration d'une Caf peut désigner en son sein une ou plusieurs commissions spécialisées et leur déléguer une partie de ses attributions.

⁴²⁴ Ainsi, durant la Cog 2013-2017, ce fonds a permis d'expérimenter le dispositif des « Promeneurs du Net » dans quelques départements, pour ensuite le généraliser à l'échelle nationale. Des travailleurs ou animateurs sociaux (les « Promeneurs du Net ») assurent une présence à finalité éducative sur internet : ils entrent en contact et créent des liens avec les jeunes sur les réseaux sociaux, ils peuvent apporter de l'information, accompagner des projets, prendre en charge des difficultés ou détecter une situation préoccupante.

⁴²⁵ Selon l'article L. 212-2 du code de la sécurité sociale, le conseil d'administration de la Caf est composé de 24 membres dont quatre représentants des associations familiales désignés par l'Udaf. En 2018, neuf Caf étaient présidées par un représentant de l'Udaf.

Usuellement, chaque Caf dispose d'une commission d'action sociale. Toutefois, alors que le poids financier de l'action sociale est cinq fois moins important que celui des prestations légales, certaines Caf ont multiplié ces commissions spécialisées en matière d'action sociale. Outre la commission d'action sociale, ont pu être créées, par exemple, une commission des aides financières individuelles, une commission territoriale ou encore une commission du règlement intérieur d'action sociale. Près d'une Caf sur cinq dispose d'au moins trois commissions en matière d'action sociale.

Cette importante comitologie, dont la plus-value n'apparaît pas clairement, a des impacts en termes de sur-sollicitation des administrateurs et de frais de fonctionnement. Le nombre de commissions spécialisées devrait donc être limité et la commission d'action sociale recentrée sur les missions les plus stratégiques.

3 - Une sortie à assurer de la gestion d'équipements par les Caf

Historiquement, les Caf ont assuré elles-mêmes la gestion d'équipements d'animation de la vie sociale. Le désengagement de ces gestions est un principe prévu depuis 2001. Sa mise en œuvre s'est accélérée depuis 2013 et figure désormais dans les engagements pris par la Cnaf vis-à-vis de l'État au titre de la convention d'objectifs et de gestion (Cog) de la branche 2018-2022.

Fin 2018, 74 Caf et 3 fédérations de Caf⁴²⁶ géraient 279 services⁴²⁷. Le nombre de centres sociaux en gestion directe est en nette diminution sur 15 ans (-61 %). Les centres restant en 2019 sont ceux pour lesquels il est le plus difficile de trouver une solution de reprise, en raison de leur localisation (63 sont en quartiers prioritaires de la politique de la ville), des faibles ressources des collectivités territoriales sur lesquelles ils sont implantés ou de l'absence de partenaires associatifs susceptibles de prendre le relais. Malgré la mobilisation de la branche et des caisses, les transferts de gestion de ces équipements sociaux ne seront réalisés qu'à moyen terme (3 à 5 ans).

⁴²⁶ Certaines Caf se sont regroupées en fédérations sur une base régionale pour assurer des charges en commun (par exemple, la gestion de villages de vacances).

⁴²⁷ Un tiers d'entre eux (84) sont des centres sociaux, abritant généralement divers autres services sociaux (accueils de loisirs, crèches, lieux d'accueil enfants-parents, etc.) également financés et gérés directement par les Caf.

Contrairement aux équipements sociaux, les 31 villages ou centres de vacances ou de loisirs, dont 14 Caf et trois fédérations sont encore propriétaires, peuvent difficilement être qualifiés de prioritaires pour l'exercice des missions des Caf, ni de sensibles au regard de leurs implantations. Actuellement, 16 de ces équipements touristiques sont en vente. Si l'engagement de la Cnaf dans l'accompagnement de ce processus est attesté, il est nécessaire d'accélérer la vente de la totalité des villages et des centres de vacances.

4 - Un pilotage budgétaire plus resserré depuis 2018

Comme la précédente, la convention pluriannuelle 2018-2022 avec l'État porte des objectifs de développement de l'offre de services et de rééquilibrage territorial et social. Elle a prévu un net ralentissement de la hausse moyenne du budget (+2 % par an en moyenne, contre 7,5 % par an en moyenne pour la période 2013-2017), en réduisant très sensiblement l'objectif de création de places en crèches. Les objectifs apparaissent plus réalistes que sur la période précédente.

Des risques d'erreur à maîtriser

Les risques financiers liés aux dispositifs de contrôle interne de l'action sociale sont insuffisamment maîtrisés⁴²⁸. Le champ des procédures nationales de liquidation et de contrôle, qui permettent notamment le contrôle sur place, est incomplet ; il ne prend pas en compte, par exemple, les subventions d'investissement et de fonctionnement (hors prestations de service) et ne couvre pas les centres sociaux. Les contrôles mis en œuvre tant par les services ordonnateurs que par les agences comptables sont insuffisants. En 2019, un nouveau système d'information permettant une meilleure sécurisation des risques a été déployé, mais une partie des actes de gestion est encore réalisée dans l'ancien système.

Afin d'améliorer la prévision budgétaire et d'ajuster les dépenses aux besoins, des outils de pilotage budgétaire ont été mis en place progressivement depuis 2006⁴²⁹. En outre, les règles budgétaires du Fnas ont été revues : des taux d'évolution différenciés ont été fixés selon les

⁴²⁸ Dans son *Rapport de certification des comptes 2019 du régime général de la sécurité sociale*, publié en mai 2020 (La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr), la Cour a formulé une réserve sur le dispositif national de contrôle interne des prestations extra-légaux d'action sociale.

⁴²⁹ À partir de la « crise » budgétaire du Fnas.

enveloppes budgétaires et les règles de fongibilité des crédits⁴³⁰ en cours d'année entre enveloppes ont été précisées et encadrées. Le taux d'exécution des dépenses d'action sociale s'est amélioré : 99 % en 2018, contre 94 % lors de la Cog 2013-2017.

Depuis 2001, les moyens de l'action sociale (essentiellement du personnel, 7 264 ETP au titre de 2019⁴³¹) étaient principalement identifiés dans un budget d'action sociale distinct du budget de gestion administrative, qui concernait les prestations légales. Les crédits affectés à la gestion de l'action sociale étaient inclus dans la dotation locale d'action sociale. À compter de 2020, l'ensemble des dépenses de personnel et de fonctionnement de chaque Caf est regroupé dans un budget commun de gestion. Cela permettra une vision consolidée des effectifs des Caf et devrait faciliter le suivi et les arbitrages en matière de ressources humaines.

II - Des aides aux familles à mieux orienter

L'insuffisance des résultats obtenus nécessite de repenser les outils de l'action sociale de la branche famille.

A - Des résultats insuffisants

L'action sociale des Caf n'atteint que partiellement les objectifs qui lui sont fixés.

1 - Des dépenses qui ne servent pas suffisamment l'accroissement des capacités d'accueil des jeunes enfants

Entre 2013 et 2018, la branche famille avait reçu de l'État l'objectif de développer en cinq ans 100 000 solutions nouvelles d'accueil en crèche.

⁴³⁰ La fongibilité permet d'utiliser des crédits prévus initialement pour un type de dépenses pour un autre type de dépenses.

⁴³¹ La structure des emplois s'est modifiée au profit de fonctions telles que la gestion des situations clients et les conseils de service à l'utilisateur tandis que celles liées à l'intervention et au développement social ont diminué. En particulier, les effectifs relevant des Caf affectés aux équipements en gestion directe seraient passés de 1 674 ETPMA en 2013 à 1 220 ETPMA en 2018.

Cet objectif n'a été que partiellement atteint : entre 2013 et 2017, 62 500 solutions nettes d'accueil collectif supplémentaires ont été proposées⁴³², soit un taux de réalisation de 63 %.

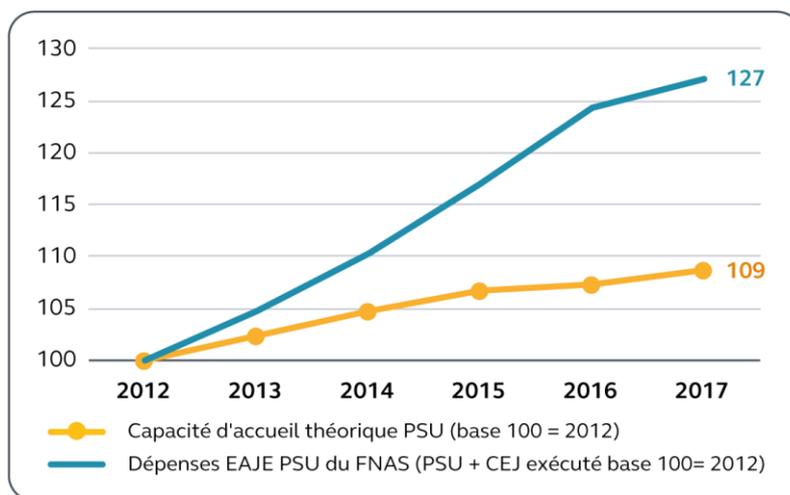
Si les Caf cofinancent les projets de structures d'accueil du jeune enfant, ce sont en revanche les acteurs locaux publics ou privés qui les initient. Or, les communes et intercommunalités, qui gèrent 60 % du parc d'établissements d'accueil du jeune enfant, confrontées à des difficultés diverses depuis 2013, notamment budgétaires, ont cherché à limiter leurs dépenses dans ce secteur, ce qui explique que l'objectif de création de places n'ait pas été atteint.

L'augmentation des dépenses consacrées au financement de la PSU (+27 % depuis 2012), qui atteignaient près de 2,5 Md€ en 2018, n'a eu qu'un effet limité sur la capacité d'accueil. En outre, comme l'a déjà signalé la Cour⁴³³, les établissements d'accueil de jeunes enfants financés par la PSU constituent la solution de garde qui est à la fois la plus coûteuse en frais de fonctionnement et la plus subventionnée par l'argent public.

⁴³² Se répartissant entre : 31 700 par création nette (56 600 créations brutes pour 24 800 suppressions) de places en établissements d'accueil de jeunes enfants en équipements relevant de la prestation de service unique (PSU) ; 24 700 par création nette de places en micro-crèches relevant de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), donc non financées par le Fnas ; 6 100 par augmentation de la fréquentation en équipements PSU.

⁴³³ Cour des comptes, *L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler*, rapport publique thématique, novembre 2013 (La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr). Ce constat reste inchangé, comme le montre le rapport Igas-IGF (2017) sur les dépenses d'accueil du jeune enfant : l'accueil collectif en établissement d'accueil de jeunes enfants PSU est le plus fortement subventionné (89 % du coût total, contre 75 % pour l'accueil par une assistante maternelle), alors même qu'il constitue le mode de garde le plus coûteux (1 482 euros/mois en établissement d'accueil de jeunes enfants, contre 1 142 euros/mois pour le recours à une assistante maternelle pour une garde à temps plein), même sans prendre en compte les coûts d'investissement.

Graphique n° 33 : évolution comparée des financements et des capacités d'accueil



Note de lecture : PSU = prestation de service unique ; Eaje : établissement d'accueil de jeunes enfants ; CEJ : contrat enfance jeunesse

Source : Cour des comptes à partir des données Cnaf sur l'exécution du Fnas et les rapports annuels de l'Observatoire national de la petite enfance (Onape)

Du fait des réticences des collectivités locales à s'engager dans de nouveaux projets, ce sont les acteurs privés qui ont permis la création d'environ 40 % des nouvelles solutions d'accueil durant la Cog 2013-2017, notamment *via* le développement de micro-crèches⁴³⁴ financées par la Paje, c'est-à-dire par les prestations légales, et non par l'action sociale. La capacité d'accueil des micro-crèches est ainsi passée de 8 500 places en 2012 à 34 200 places en 2018⁴³⁵, soit un quadruplement depuis 2012. Dans le même temps, la capacité d'accueil en établissements d'accueil de jeunes enfants financés par la PSU a augmenté de 377 000 places en 2012 à 411 500 places en 2018, soit moins de 10 %. En 2018, les micro-crèches Paje ont été à l'origine de 7 100 places supplémentaires sur le total de 8 900 places créées, soit 80 % des créations nettes de solutions d'accueil collectif des jeunes enfants.

Ainsi, la PSU ne procure plus un effet de levier majeur à la création d'équipements ou de places d'accueil.

⁴³⁴ L'article R. 2324-17 du code de la santé publique définit les micro-crèches comme « les établissements d'accueil collectif dont la capacité est limitée à dix places ».

⁴³⁵ En 2018, les micro-crèches Paje représentaient 7,6 % du total.

2 - Les territoires les plus prioritaires insuffisamment servis

La correction des inégalités territoriales dans le développement des solutions d'accueil proposées aux familles constituait une orientation majeure de la Cog 2013-2017. Ainsi, 75 % des nouvelles places devaient être créées dans les territoires ayant un taux de couverture⁴³⁶ inférieur à la moyenne nationale (52 % en 2013). En fait, 60 % des créations de places ont été constatées dans ces territoires dits « sous-dotés », mais ces créations sont intervenues majoritairement dans les plus favorisés d'entre eux. L'objectif de correction des inégalités territoriales n'a donc pas été atteint.

Les dépenses d'action sociale relatives à l'accueil des jeunes enfants rapportées à la population des 0-4 ans⁴³⁷ varient beaucoup selon le département. Quatre départements ont, en 2018, une dépense moyenne supérieure à 1 400 euros par enfant, dont Paris (2 808 euros) et les Hauts-de-Seine (1 624 euros) pour les dépenses les plus élevées, et 34 départements une dépense inférieure à 700 euros, dont la Mayenne (388 euros) et l'Aisne (354 euros) pour les dépenses les plus faibles. La dépense médiane par enfant (0-4 ans) au titre de l'accueil des jeunes enfants est passée de 567 euros en 2013 à 791 euros en 2018. Toutefois, l'écart absolu à la médiane s'est accru entre 2013 et 2018 pour la plupart des Caf des deux extrémités de l'échelle⁴³⁸.

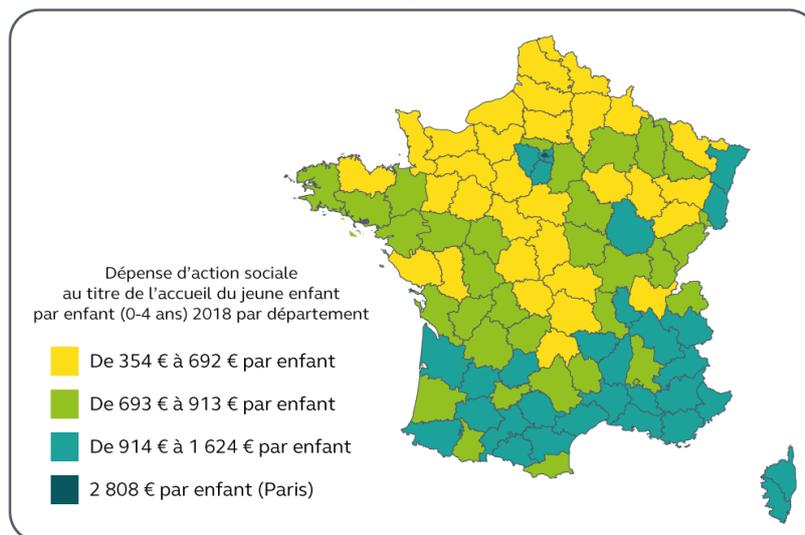
Les fortes dépenses dans les départements les plus dotés pourraient notamment résulter d'un nombre d'équipements historiquement élevé, d'une demande plus forte (dans les territoires urbanisés et avec un taux élevé de couples biactifs) ou de coûts immobiliers et salariaux plus importants, en particulier en Ile-de-France. Par ailleurs, ces données n'appréhendent pas les autres dépenses de la branche famille en faveur de l'accueil des jeunes enfants qui relèvent des prestations légales (Paje).

⁴³⁶ Le taux de couverture est la capacité théorique d'accueil par les modes d'accueils formels (crèches et micro-crèches, assistants maternels) pour 100 enfants de moins de trois ans sur un territoire donné.

⁴³⁷ Données départementales Insee (effectifs 0-4 ans).

⁴³⁸ Parmi les 30 Caf dont la dépense en 2013 à ce titre était la plus élevée, 19 d'entre elles ont en 2018 une dépense par enfant dont l'écart à la médiane (en moyenne +415 euros) s'est accru par rapport à 2013 (+359 euros). Parmi les 30 Caf dont la dépense par enfant au titre de la politique d'accueil des jeunes enfants était la moins élevée en 2013, 24 d'entre elles ont en 2018 une dépense par enfant dont l'écart à la médiane (en moyenne -207 euros) s'est accru par rapport à 2013 (-65 euros).

**Carte n° 2 : les aides au titre de l'accueil des jeunes enfants
(par enfant par département) en 2018**



Source : données d'action sociale (Cnaf), données démographiques (Insee), calculs Cour des comptes

Avec la création de 30 000 places nouvelles, la Cog 2018-2022 poursuit des objectifs similaires de rééquilibrage, notamment dans les quartiers de la politique de la ville et les zones de revitalisation rurale⁴³⁹. Elle prévoit notamment de soutenir le développement des crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip), ciblant plus particulièrement les foyers monoparentaux. Ces orientations sont justifiées par le fait que, pour les crèches financées par le Fnas, le reste à charge des familles les plus modestes est inférieur à celui des autres modes de garde (pour un couple biactif ayant un revenu équivalant à un Smic, le reste à charge est de 58 euros pour les établissements financés par la PSU contre 319 euros en micro-crèche Paje, 157 euros chez un assistant maternel et 215 euros en garde à domicile partagée⁴⁴⁰). Il s'agit d'un enjeu de politique sociale, la disponibilité, dans les territoires défavorisés, d'une offre de garde dite « formelle »⁴⁴¹ à un coût modéré étant essentielle au regard de l'accès à l'emploi ou du maintien dans l'emploi des femmes, et en matière de socialisation précoce des enfants.

⁴³⁹ Depuis juillet 2019, le conseil d'administration de la Cnaf a étendu les objectifs de rééquilibrage des places en établissement d'accueil du jeune enfant aux zones de revitalisation rurale.

⁴⁴⁰ Programme de qualité et d'efficience « famille » annexé au PLFSS 2020, p. 86.

⁴⁴¹ C'est-à-dire de garde par un tiers, regroupant les établissements d'accueil du jeune enfant, les assistants maternels, les salariées à domicile et l'école préélémentaire.

L'effet redistributif des interventions de l'action sociale sur les restes à charge en crèche

Le mode de financement des crèches opère une redistribution vers les familles les moins aisées, avec un reste à charge (participation financière des familles) qui diffère fortement selon le niveau de revenus.

Le reste à charge des familles ayant un enfant en crèche financée par l'action sociale de la branche famille est fonction du niveau de revenu. En 2019, pour un couple biactif disposant d'un revenu équivalant à deux Smic et ayant un enfant de moins de 3 ans à charge, le coût de la garde en établissement d'accueil de jeunes enfants (1 553 euros par mois) est financé à hauteur de 46 % par les collectivités locales, de 39 % par la Caf et de 6 % par l'État, le reste à charge s'élevant à 9 % (138 euros par mois) pour la famille. Pour un parent isolé ou un couple biactif disposant d'un revenu équivalant à un Smic, le reste à charge est de 4 % (58 euros par mois) et le financement de la Caf représente 47 %. En revanche, pour un couple disposant d'un revenu équivalant à six Smic, le reste à charge est de 27 % (soit 423 euros par mois) et le financement de la Caf représente 21 %⁴⁴².

B - Des dépenses en faveur de l'accueil des jeunes enfants à mieux orienter

De nouveaux outils s'appuyant sur une évaluation plus fine des besoins sont nécessaires pour mieux orienter les financements.

1 - La rénovation nécessaire des outils d'intervention

Le contrat enfance jeunesse (CEJ) passé avec les acteurs locaux constituait jusqu'en 2018 le levier financier essentiel pour soutenir le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants. Cet instrument s'est révélé de plus en plus vieillissant et inadapté. Il a entraîné une forte hétérogénéité des financements pour des services équivalents sur un même territoire et entre départements. Ainsi, le montant versé de la prestation de service enfance-jeunesse par place était de 1 267 euros en moyenne en métropole, mais il variait de 482 euros en Territoire de Belfort à 2 355 euros en Haute-Loire.

⁴⁴² Programme de qualité et d'efficacité « famille », annexe du PLFSS 2020, p. 37 et 86.

Les modalités d'intervention de l'offre ont été renouvelées dans le cadre du déploiement des nouvelles conventions territoriales globales (CTG) signées entre la Caf et les collectivités partenaires. À compter de 2020, pour simplifier la gestion pour les partenaires et réduire les écarts de financement des services aux familles, la prestation de service enfance-jeunesse est remplacée par un bonus « territoire CTG ». Une enveloppe destinée à la petite enfance est prévue en 2022 à hauteur de 769 M€. Ainsi, un établissement d'accueil du jeune enfant pourra être financé, en complément de la PSU, par le bonus « territoire CTG » (financement forfaitaire par place d'établissement d'accueil du jeune enfant) et, s'il remplit les conditions, par les bonus « mixité sociale » et « inclusion handicap ». Pour les établissements d'accueil de jeunes enfants uniquement, le bonus « territoire CTG » prend en compte le potentiel financier par habitant et le niveau de vie par habitant afin de soutenir les collectivités les moins riches. Un forfait pour le développement des nouvelles offres de services est également prévu selon un barème national et les financements des services existants d'un même territoire seront harmonisés.

Cette nouvelle architecture du financement des services conserve une certaine complexité pour les partenaires. Par ailleurs, la Cnaf n'a pas saisi l'occasion, à travers la mise en œuvre des nouvelles CTG, de reconsidérer le niveau global des allocations des postes de pilotage et de coordination et leur répartition entre territoires (5 500 ETP, salariés par les collectivités mais financés par les Caf pour un montant total de 85 M€).

2 - Évaluer les besoins des familles par territoire

L'objectif de rééquilibrage de l'offre d'accueil des jeunes enfants fixé par la Cog consiste à réduire les écarts entre les taux de couverture territoriaux et la moyenne nationale⁴⁴³. Or, cet objectif, comme son indicateur de mesure, ignore l'intensité relative de la demande locale de solutions de garde. Il ne permet donc pas de rendre compte de situations différentes entre, d'une part, des grandes villes où existe une offre de crèches parfois importante mais avec de nombreuses familles sur liste d'attente et, d'autre part, des territoires jugés prioritaires en raison d'un taux de couverture inférieur mais dans lesquels la demande est moindre, ou peut être satisfaite par d'autres moyens que l'accueil en crèche.

⁴⁴³ La lettre interprétative de la Cog fixe un indicateur LI-01-40 mesurant « l'écart des taux de couverture entre les zones les moins bien dotées et la moyenne nationale en matière d'accueil des jeunes enfants ».

Une priorisation des financements permettant de mieux réguler l'accueil collectif au niveau territorial nécessite donc que cet indicateur d'offre soit complété par des indicateurs de demande.

La circulaire de la Cnaf du 5 décembre 2018, document de référence des Caf pour les décisions de financement de places nouvelles, s'appuie également, pour évaluer la pertinence d'un financement, sur des indicateurs d'ordre démographique ou liés à la tension sur les accueils existants : nombre d'enfants de moins de trois ans (permettant d'apprécier le potentiel de fréquentation de la structure) et taux d'occupation réel et financier des établissements à proximité⁴⁴⁴, viabilité économique du projet et capacité à mobiliser des compétences en matière de gestion et de petite enfance.

Une évaluation des dispositifs d'action sociale à approfondir

Lors des dix dernières années, de nouveaux outils ont été mis en place, permettant de mieux connaître et suivre certains pans de l'action sociale, et différentes études ont été conduites. Néanmoins, à l'issue de la Cog 2013-2017, l'évaluation des impacts des dispositifs d'action sociale demeurait insuffisante. Le morcellement de l'action sociale et sa mise en œuvre par des tiers rendent d'autant plus nécessaire l'exercice d'évaluation.

La Cog 2018-2022 a prévu de définir et de mettre en œuvre un programme d'évaluation, d'échange de données et d'étude de dispositifs ou de politiques, dans un cadre annuel glissant. Toutefois, à mi-parcours de la Cog, ce programme d'évaluation n'avait pas encore été précisé par les tutelles.

Les capacités d'évaluation de la branche famille étaient encore récemment limitées par le système d'information, conçu initialement pour la liquidation des aides et adapté ensuite pour le pilotage et l'évaluation des actions des Caf. Le déploiement effectif à l'ensemble de l'action sociale du nouveau système d'information de l'action sociale (Omega) et de certains outils plus ciblés devrait contribuer à une meilleure analyse des activités, des publics et des localisations géographiques et ainsi permettre d'appuyer le développement des études d'impact, en particulier au regard des objectifs de réduction des inégalités sociales et territoriales.

La Cnaf a enfin engagé la construction d'un indicateur des tensions locales permettant de mesurer un déséquilibre (insuffisance ou excès) entre l'offre de places par les modes de garde formels et la demande de parents de jeunes enfants, appréhendée globalement et par type de mode de garde.

⁴⁴⁴ 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.

Dans un contexte de baisse de la natalité française depuis 2015, cet indicateur pourrait être modulé par la prospective démographique, dès lors que la décision d'ouvrir des places d'accueil emporte des conséquences financières à moyen et long termes.

3 - Une offre d'accueil des jeunes enfants à réguler

Faute d'attribution d'une compétence obligatoire en matière d'accueil des jeunes enfants à un échelon de collectivités publiques, la mission attribuée à la branche famille est le cofinancement des places existantes et la création de nouvelles places dans un souci d'équilibre social et territorial. Cette mission s'exerce dans le cadre des nouvelles conventions territoriales globales signées entre la Caf et les collectivités, qui visent à renforcer la cohérence des actions en direction des familles sur un territoire.

Ces nouveaux instruments ne sont cependant pas opposables aux acteurs qui n'en sont pas signataires. En particulier, les projets de micro-crèches financées par la Paje qui ne dépendent pas d'une subvention publique pour leur installation n'ont besoin que de l'agrément sanitaire des services de la protection maternelle et infantile (PMI) du Conseil départemental.

Dans ce contexte, plusieurs rapports récents s'interrogent sur la pertinence du maintien de l'agrément sanitaire par les services départementaux des établissements d'accueil de jeunes enfants. Une alternative proposée, qui paraît la plus consensuelle, pourrait être de confier aux Caf l'intégralité du processus d'agrément, avec la capacité de recourir à une expertise extérieure sur les questions sanitaires.

Cependant, ce scénario ne prend pas en compte la question de la régulation de l'offre d'accueil collectif de la petite enfance. Or, les restes à charge des familles sont inégaux suivant le type d'établissement. Les crèches Paje sont moins accessibles aux familles à revenus modestes que les crèches financées par la PSU. En revanche, l'implantation d'une micro-crèche financée par la Paje à proximité d'une crèche existante financée par la PSU risque de réduire le taux de fréquentation de celle-ci par les familles aisées, entraînant une hausse de son coût de revient par enfant et une augmentation du coût pour la branche famille liée à la baisse de la participation des familles. Il est donc nécessaire d'assurer la cohérence de l'offre de modes de garde collectifs au sein d'un territoire.

Cette question pourrait trouver une réponse à travers les conventions territoriales globales (CTG), selon un processus d'autorisation à définir. En cas d'installation de nouvelles structures d'accueil collectif, leur cohérence avec les solutions d'accueil disponibles localement serait examinée par les signataires de la CTG en fonction des besoins de la zone considérée. L'autorisation d'installation serait délivrée soit par l'une des parties à la CTG (Caf ou collectivité), soit conjointement (Caf et collectivités).

Cette nouvelle capacité partenariale de régulation des créations d'établissements d'accueil de jeunes enfants assurerait une participation adéquate des micro-crèches Paje à l'augmentation des capacités locales d'accueil collectif, tout en limitant les coûts d'investissement et de fonctionnement supportés par les deniers publics et en permettant une meilleure réversibilité des capacités d'accueil ainsi créées si la baisse de la natalité se poursuivait.

C - Une implication dans le champ éducatif à réexaminer

Les modifications successives des rythmes scolaires entre 2013 et 2018⁴⁴⁵ ont conduit à augmenter fortement l'offre périscolaire⁴⁴⁶ au sein des accueils de loisirs sans hébergement, cofinancés par les Caf⁴⁴⁷. Le surcoût de ces réformes a été chiffré entre 840 et 940 M€ par an par la Cour⁴⁴⁸, dont 40 % pris en charge par l'État, 25 % par les Caf et 35 % par les collectivités locales et les familles. Les dépenses au titre de la politique périscolaire du Fnas ont ainsi doublé de 2012 à 2018, passant de 272 à 530 M€. Au total, sur les champs périscolaire et extrascolaire, la prise en charge du temps libre des enfants par la branche famille dépasse désormais 1 Md€ par an, soit plus de 15 % du Fnas.

⁴⁴⁵ L'obligation d'une semaine scolaire de quatre jours et demi dans le premier degré, introduite en 2013 puis assouplie en 2014, a été supprimée en 2017.

⁴⁴⁶ 14 663 accueils collectifs de mineurs destinés à 0,8 million d'enfants en septembre 2012, 24 574 centres accueillant 2,6 millions d'enfants en septembre 2015.

⁴⁴⁷ Le nombre de places ouvertes en périscolaire hors mercredi est passé de 960 245 en 2012/2013 à 2 598 802 en 2017/2018, alors que les places ouvertes le mercredi en accueil périscolaire se sont réduites sur la même période de 807 861 à 368 524.

⁴⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, septembre 2018, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

L'intervention de la branche a été ainsi une réponse à des décisions qui lui ont été entièrement extérieures. Ses financements sont de surcroît versés sans ciblage particulier des territoires ou des publics. L'opportunité de l'intervention de la branche famille dans le champ éducatif, extra- et périscolaire, se pose et s'étend d'ailleurs au cofinancement des actions portées par les contrats locaux d'accompagnement scolaire (Clas) financés par les Caf à hauteur de près de 31 M€ en 2018. Les Clas, qui concernent 200 000 enfants, ont des points communs et des liens fréquents avec les nombreux autres dispositifs visant la réussite des enfants menés dans le cadre de la politique de la ville ou de l'éducation prioritaire : programmes de réussite éducative (PRE), réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP+), cité éducative, etc.

Les Caf n'assument qu'un rôle de financeur minoritaire⁴⁴⁹ de ces dispositifs Clas reconduits d'année en année et confiés aux mêmes opérateurs associatifs. Leur dimension de soutien à la parentalité est faiblement perçue par les parents et les partenaires. Leurs objectifs fondamentaux (aide aux devoirs, ouverture culturelle) pourraient être assurés par d'autres programmes. Au total, l'intervention de la branche famille paraît ajouter à la confusion découlant du nombre de programmes de soutien éducatif destinés aux différents territoires et publics. Il est souhaitable que le pilotage et le financement des Clas soient confiés à l'Éducation nationale et aux collectivités territoriales compétentes afin d'en assurer une meilleure cohérence.

⁴⁴⁹ *Via* une prestation de service égale à 32,5 % du prix de revient des actions. À l'échelle nationale, le financement est majoritairement supporté par le bloc communal (38 %) et les Caf (30 %). L'État contribue à hauteur de 11 % sur ses fonds dédiés à la politique de la ville, les conseils départementaux à 5 % et les conseils régionaux à 1 %.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dépenses du Fnas ont connu une croissance dynamique, passant de 4,65 Md€ en 2012 à 5,76 Md€ en 2018. L'accueil des jeunes enfants et le temps libre des enfants et de la famille absorbent 82 % du total des dépenses en 2018. Les dotations locales d'action sociale ne représentent plus que 14 % des dépenses d'action sociale exécutées en 2018, traduisant le poids croissant des politiques définies nationalement.

Les objectifs ambitieux de la Cog 2013-2017 en matière de création de places en crèche n'ont pas été atteints. Les nouveaux objectifs et la trajectoire budgétaire pour la période 2018-2022 sont plus réalistes. Le pilotage de l'action sociale, notamment budgétaire, tend à s'améliorer, mais des marges de progrès sont toutefois possibles dans l'évaluation des résultats, le contrôle interne et le contrôle de gestion. Si la cohérence de l'action sociale s'affirme autour des besoins des familles, d'autres missions doivent être rationalisées (les aides financières individuelles) ou disparaître (la gestion d'équipements en direct). La gouvernance locale de l'action sociale pourrait être allégée et le dispositif de prévention des conflits d'intérêts davantage encadré.

Toutefois, s'agissant de l'accueil des jeunes enfants, les analyses sur les évolutions de dépenses d'action sociale d'un département à l'autre confirment la persistance de fortes inégalités territoriales et sociales. Une régulation efficiente et territorialisée des capacités d'accueil suppose que la branche se dote de nouveaux instruments pour orienter et réguler les décisions des différents acteurs.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 21. mesurer plus finement par territoire les besoins de garde des familles pour mieux orienter les financements (Cnaf) ;*
 - 22. doter la Caf et la collectivité locale concernée d'un pouvoir d'autorisation pour l'installation de tout établissement d'accueil de jeunes enfants (ministère chargé des affaires sociales) ;*
 - 23. engager un programme d'évaluation des différents dispositifs d'action sociale (Cnaf) ;*
 - 24. réduire l'intervention de la branche famille dans les dispositifs d'accompagnement scolaire (ministère chargé des affaires sociales, Cnaf).*
-