

Circulaire n° 61

Paris, le 20 Décembre 1995

Domaine

ACTION SOCIALE

Objet

Accueil des jeunes enfants : améliorer la gestion des structures.

Nature

Instructions CNAF

Application

Immédiate "métropole et DOM"

Classement

Action Sociale

Textes de référence

Circulaires CNAF :
N° 43 du 29.09.1983
N° 39 du 12.09.1988
N° 9 du 09.02.1988
N° 22 du 22.02.1995
N° 15 du 27.02.1995

Emetteur

Direction de l'Action Sociale
Bureau Vie quotidienne des enfants et
des familles.

Destinataires

Mesdames et Messieurs les Directeurs
des Caisses d'Allocations Familiales

Résumé

Définition d'un plan d'action pour améliorer la gestion des structures d'accueil.

Actualisation des règles relatives au barème et à la mensualisation.

Mots-Clefs

Crèche - halte garderie
Prestation de service
Barème
Mensualisation

Diffusion

(au sein de votre organisme)

Signataire

Le Directeur



ALLOCATIONS
FAMILIALES

CNAF

Paris, le 20 Décembre 1995

Mesdames et Messieurs les Directeurs
des Caisses d'Allocations Familiales

Circulaire N° 61

Nos Réf. : Direction de l'Action Sociale

Objet : Accueil des jeunes enfants
Améliorer la gestion des structures

Madame, Monsieur le Directeur,

Dans le cadre des améliorations importantes qui ont été apportées au financement des modes d'accueil des jeunes enfants avec le Plan Famille adopté en juillet 1994, la Commission d'action Sociale de la CNAF a souhaité attirer l'attention des caisses sur le rôle qu'elles doivent jouer pour garantir la meilleure utilisation des structures d'accueil et une meilleure gestion des coûts.

Lors de sa séance du 4 juillet 1995, elle a adopté des mesures propres à atteindre cet objectif :

- ⇒ **Une actualisation des règles du barème national et de la mensualisation des participations familiales, applicables dans le cadre des contrats enfance.**
- ⇒ **La définition d'un plan d'action pour améliorer la gestion des structures d'accueil, comprenant simultanément des mesures "pédagogiques" et des dispositions visant le "redressement" des difficultés repérées, puis des sanctions en l'absence de résultat.**
- ⇒ **La mise en oeuvre d'outils de gestion pour accompagner les efforts des équipements et un suivi national des résultats de ce plan.**

Lors de l'élaboration de ces dispositions, il a été nécessaire d'**arrêter au préalable des définitions communes** concernant des indicateurs tels que le taux d'occupation, d'encadrement, la composition des prix de revient, la mise en oeuvre du barème des participations familiales ... Ces définitions font l'objet de l'annexe ci-jointe et ne constituent que la première étape d'un programme de sensibilisation des caisses aux problèmes de gestion évoqués ici.

I - LE BAREME ET LA MENSUALISATION DES PARTICIPATIONS FAMILIALES

Les circulaires relatives aux contrats crèche et enfance portent obligation pour les gestionnaires « d'appliquer la mensualisation et un barème national des participations familiales » basé sur un taux d'effort des familles en rapport avec leurs ressources mensuelles et le nombre d'enfants à charge.

Le barème et sa mensualisation restent obligatoires dans les communes signataires de contrats enfance.

Toutefois, les modalités d'application ont été définies alors que l'emploi stable et à temps complet constituait la règle .
Aujourd'hui l'emploi précaire et le temps partiel modifient les comportements et les besoins de la clientèle des crèches.

Si les objectifs, poursuivis depuis 1983, de plein emploi des équipements et de paiement par les familles de la place réservée restent valides, il convient d'actualiser certaines modalités d'application

- ⇒ relatives aux ressources et à la mensualisation pour l'accueil permanent,
- ⇒ relatives à l'obligation d'un barème national pour l'accueil temporaire.

1.1 - Les ressources prises en compte ¹

Les ressources des usagers des services d'accueil sont constituées de l'ensemble des revenus les plus récents des familles - hors prestations familiales et aides au logement ².

Elles comprennent également d'autres revenus tels que les indemnités de chômage, les indemnités journalières, les pensions diverses, les revenus immobiliers, etc.

Les justificatifs principaux sont : l'avis d'imposition indiquant le revenu déclaré - avant toutes déductions - accompagné des derniers bulletins de paye, ainsi que, selon les situations, les relevés d'indemnités journalières ou de chômage etc. En tout état de cause, les modalités de justification des ressources doivent être prévues dans le règlement intérieur de la crèche.

Un taux de participation est appliqué à ces ressources jusqu'à concurrence d'un plafond défini par la CNAF³. Ce taux est dégressif en fonction du nombre d'enfants à charge de la famille ⁴.

Au-delà du plafond, le gestionnaire est libre de geler le montant du tarif payé par la famille, de conserver ou de modifier le taux d'effort.

1.2 - Les familles à faibles ressources

Un plancher de ressources était défini au plan national depuis 1983, en deçà duquel l'application du taux d'effort n'était pas obligatoire. Cette disposition avait pour objectif de permettre aux communes d'adapter les tarifs aux familles en difficultés. Or, ce sont très souvent des taux supérieurs au taux d'effort fixé par la CNAF qui ont été appliqués.

Pour ne pas écarter du bénéfice des crèches des populations à faibles ressources, ce plancher n'a pas été repris depuis 1994 et le taux d'effort s'applique systématiquement même en cas de ressources très faibles. Si toutefois certaines communes appliquent des conditions plus favorables pour les familles à faibles ressources, il n'est pas nécessaire de les faire modifier.

Des prestations - dont certaines versées par les CAF - constituent des revenus de substitution ou des compléments de revenus. Ces ressources doivent être prises en compte pour fixer la participation de la famille. Ce sont principalement le RMI, l'API, l'APE partielle, l'AAH, les bourses d'étude, les allocations versées par l'UNEDIC, etc.

Dans la même logique, en cas d'absence de ressources (étudiants par exemple), il y aurait lieu d'appliquer un tarif minimum fixé sur la base du plancher de ressources retenu pour le calcul de l'allocation de logement sociale des étudiants (article R 831-6 du code de Sécurité Sociale) ⁵.

1.3 - Un règlement de mensualisation plus strict mais « à la carte »

La mensualisation se définit - d'après les circulaires de 1983 et 1988 relatives aux contrats crèche et enfance - sur une base de 20 jours de présence par mois et retient deux types de déductions :

- a) - les congés payés et 2 jours par mois pour « convenance personnelle »
- b) - des déductions exceptionnelles pour cas de force majeure

¹ Cette définition des ressources à prendre en compte devra être amendée quand les projets du gouvernement d'intégrer les allocations familiales au revenu imposable seront appliqués, soit au plus tôt en 1997.

² à l'exception de l'API et de l'APE.

³ en 1995 = 26.000 francs en accueil collectif et 19.000 francs en accueil familial

⁴ voir en annexe § D, le calcul du taux d'effort en fonction du nombre d'enfants

⁵ le montant actuel - fixé par arrêté - correspond à un salaire annuel net de 30.153 F

Dans le contexte actuel , il convient aujourd'hui de redéfinir la mensualisation .

Celle-ci doit être considérée comme un contrat passé avec chaque famille en fonction des besoins de garde qu'elle expose.

→ un calcul personnalisé du nombre de jours dûs mensuellement est établi, sur la base des besoins exposés par la famille en nombre de jours d'accueil nécessaire par semaine, étalés sur l'année :

$$\frac{45 \text{ ou } 46 \text{ semaines }^6 - X \text{ nombre de jours réservés par semaine}}{11 \text{ mois}}$$

Pour un temps plein (5 jours/semaine), ce calcul correspond à une mensualisation à 20 jours / mois.

Il n'y a plus lieu à déduction pour convenance personnelle ou congés.

Les seules déductions admises sont alors « exceptionnelles » et obligatoirement fixées dans le règlement intérieur donné aux parents à l'admission de leur enfant:

- fermeture de la crèche,
- hospitalisation de l'enfant,
- maladie supérieure à 3 jours avec certificat médical,
- éviction par le médecin de la crèche.

La circulaire CNAF relative aux prestations de service « accueil des enfants » (n°39 du 12 juillet 1988) fixe un **minimum mensuel de 10 jours en moyenne d'accueil par mois** pour bénéficier de la prestation de service «accueil permanent ».

Ce minimum a pour but de poser une limite entre l'accueil occasionnel et l'accueil régulier dans les équipements multi-accueil.

Ce minimum de 10 jours reste la règle, toutefois, les caisses ont la possibilité d'accorder des dérogations aux familles en situation d'insertion ou de travail précaire pour des besoins d'accueil inférieurs à 10 jours, sur justificatif de la durée de l'emploi ou du stage.

1.4 - Des aménagements à l'obligation d'un barème national dans les communes signataires de contrats

1.41 - Les structures à gestion associative

Pour certaines crèches associatives qui ne bénéficient pas de subventions d'équilibre de la part des collectivités locales, le barème modulé en fonction des ressources pose des problèmes d'application puisque ni la CAF - avec la prestation de service forfaitaire - ni la collectivité locale ne compensent les effets du barème modulé.

Les CAF pourront désormais négocier - au cas par cas y compris pour les communes signataires d'un contrat crèche / enfance - un autre mode de participation des familles (forfait, modulation plus étroite) qui prenne en compte les difficultés financières des crèches ne bénéficiant pas de subventions d'équilibre. Il conviendra alors de veiller à ce que les tarifs mis en place ne conduisent pas à l'exclusion des familles modestes.

⁶ soit 52 semaines, moins 5 ou 6 semaines de congés payés, moins 1 semaine représentant forfaitairement les jours de fête chômés

1.42. L'accueil temporaire

Le dispositif contrat enfance avait étendu à l'accueil temporaire régulier l'obligation d'appliquer un barème national semblable à celui des crèches.

La diversité des modes de fonctionnement des haltes-garderies et des CLSH, des gestionnaires, des populations utilisatrices, des pratiques locales, ont rendu difficile son application.

L'obligation d'un tarif qui tienne compte des ressources des familles est confirmée mais les modalités de mise en oeuvre sont définies au niveau local.

Les caisses auront soin de promouvoir toutefois des pratiques de simplification et de forfaitisation répondant localement à ce besoin de souplesse : forfaits annuels, trimestriels ou mensuels modulés en fonction des ressources, pratiqués par certains gestionnaires de CLSH, carnets de tickets pour les garderies périscolaires ou les halte-garderies etc.

II - UN PLAN D'ACTION POUR AMELIORER LA MAITRISE DES COUTS

La définition de normes et de pratiques communes, en matière d'observation et d'évaluation, constitue un préalable à ce programme.

Ce plan d'action se définit en plusieurs étapes :

- ⇒ sensibilisation des acteurs à l'intérêt d'une telle « campagne »,
- ⇒ mesures concrètes de redressement au plan local, suivies éventuellement de sanctions financières,
- ⇒ évaluation permanente des résultats.

2.1 - Un soutien technique et pédagogique aux gestionnaires

Cette étape nécessaire repose sur :

- la compétence des conseillers techniques des caisses,
- leur formation, pour appréhender les impératifs d'une meilleure gestion et évaluer la qualité des services rendus aux familles,
- la volonté politique des responsables des caisses et la qualité de leurs relations avec les partenaires locaux.

2.11 - au niveau national

A la fin des années 70 , la CNAF et le Ministère des Affaires sociales avaient mené une étude pour la réalisation d'un **tableau de bord de gestion des crèches**. Son intérêt en matière d'évaluation, d'harmonisation des pratiques n'a pas été contesté, mais cette démarche n'a pas abouti dans le contexte de l'époque.

Aujourd'hui, la gestion fait partie de la formation de base des directrices de crèches et l'outil informatique vient en alléger la charge. De plus, les crèches sont amenées à devoir prendre en compte les évolutions de la fréquentation liées à la diversification des rythmes de vie des familles.

Aussi ce chantier sera relancé par la CNAF avec la participation des caisses.

2.12 - au niveau local

Les conseillers techniques renforceront, en relation avec leurs partenaires, leurs actions d'évaluation des résultats en matière de gestion :

- en repérant les gestionnaires qui se situent dans les extrêmes en matière de taux d'occupation, ratio d'encadrement, prix de revient,
- en réalisant des bilans regroupant les informations contenues dans les comptes de résultat et les rapports d'activité,
- et, en organisant un « retour » de l'information vers les gestionnaires.

Des échanges réguliers (et si possible des rencontres) entre les différents gestionnaires de crèches et de haltes-garderies, voire de CLSH, permettent une harmonisation des pratiques et instaurent une stimulation au niveau local pour réduire les écarts et améliorer la gestion globale des services.

2.2 - Des mesures de redressement et des sanctions financières

Le caractère contractuel des financements par la prestation de service doit être précisé aux gestionnaires. Les conventions devront inclure plus explicitement - à compter du 1er janvier 1996 et dans le respect des délais stipulés dans les conventions en cours pour leur modification - les modalités de contrôle des résultats et les éventuelles sanctions prévues dans cette circulaire.

Les établissements et services d'accueil permanent prioritairement concernés sont les crèches collectives et familiales et les services « multi-accueil ».

2.21 - Repérer et accompagner les équipements dont la gestion mérite d'être améliorée

Les CAF proposeront un accompagnement particulier et des objectifs à atteindre aux établissements et services qui afficheraient :

- un taux d'occupation inférieur à la moyenne,
- un sur-encadrement,
- un prix de revient sensiblement supérieur à la moyenne constatée par la CAF dans sa circonscription.

Le tableau de bord évoqué précédemment pourrait être proposé au gestionnaire et constituer le fil conducteur de cet accompagnement.

Une durée maximale de 2 exercices est accordée pour améliorer les résultats.

2.22 - Suspendre le versement des prestations de service

En l'absence d'effort ou de résultats effectifs, des sanctions financières progressives seront prises :

- gel du montant de la prestation de service, pendant 1 an, à son dernier montant nominal,
- arrêt du versement des prestations de service pendant 1 an,
- enfin, dénonciation de la convention.

De plus, seront obligatoirement exclus du bénéfice des prestations de service les équipements et services qui afficheraient des coûts excessifs.

Le plafond est fixé à 1,5 fois le prix de revient moyen constaté au niveau national. Les seuils d'exclusion - correspondant à ce plafond - seront fixés annuellement par la CNAF ⁷.

⁷ voir en annexe 2, les seuils d'exclusion pour 1996

Un préavis, ou un programme de « redressement » d'un an, pourra être accordé par la CAF si la situation le justifie.

Pour information, d'après l'observatoire des crèches en 1991:

- 46 crèches collectives (2,5% du parc) et 32 crèches familiales (3,5% du parc) affichaient un coût supérieur à 1,5 fois le coût moyen,
- 18 crèches collectives (1% du parc) et aucune crèche familiale avaient un coût supérieur à 2 fois le coût moyen.

2.23.- Respecter les engagements du contrat enfance

Pour les bénéficiaires de contrats enfance, la circulaire CNAF du 9 février 1988, précise que les CAF ont la responsabilité de s'assurer que toute nouvelle dépense correspond à un service supplémentaire rendu aux familles.

Cette disposition peut conduire à :

- un écrêtement ou l'exclusion de certaines dépenses jugées excessives,
- la suspension du versement de la prestation de service enfance pour un exercice.

Il convient également de rappeler que l'application du barème national des participations familiales et de la mensualisation constituent un engagement pris par la commune signataire d'un contrat enfance ou crèche. En cas de non respect de ces clauses, la dénonciation du contrat doit donc être effective.

2.3 - Une évaluation des résultats au niveau national

L'observatoire des équipements sociaux contribue, depuis 1987, à une meilleure connaissance des conditions de fonctionnement des crèches. S'il a permis de suivre des évolutions importantes, il a également souligné l'absence d'évolution très significative en matière de taux d'occupation.

L'intérêt de ses travaux se voit renforcé et les caisses seront attentives à garantir le retour de questionnaires bien remplis pour la fiabilité des informations recueillies.

Des journées régionales seront organisées en 1996 pour sensibiliser les responsables des caisses à ces objectifs de maîtrise des coûts et de plein emploi des structures. Elles seront l'occasion pour les caisses d'informer la CNAF des difficultés rencontrées dans l'application de cette circulaire.

Ces dispositions n'ont pas pour objectif de freiner le développement des équipements et services d'accueil des jeunes enfants qui emportent très souvent la satisfaction des familles par la qualité du service qu'ils rendent. Elles visent bien au contraire à les porter en réduisant les hésitations des collectivités locales face à des arbitrages budgétaires et à la charge qu'ils peuvent représenter.