

SYNTHESE DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES PUBLIE LE 10 SEPTEMBRE 2008

LES AIDES A LA GARDE DES JEUNES ENFANTS 335

PRESENTATION

La branche famille a consacré en 2007 près de 13 Md€ aux aides à la petite enfance, (10,9 Md€ de prestations soit 28 % du montant total des prestations légales attribuées et 1,9 Md€ de dépenses d'action sociale). La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) constitue désormais la quasi totalité de cette dépense. Créée par l'article 60 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 en remplacement de différentes prestations existantes³⁵⁰, la PAJE voulait répondre à deux objectifs :

- *simplifier le dispositif d'aide à la garde des jeunes enfants grâce à une prestation unique et à un allègement de la gestion ;*
- *permettre aux parents de choisir librement de garder eux-mêmes leur enfant ou de le confier à des tiers en diminuant leurs contraintes financières.*

*La montée en charge de la PAJE est intervenue dans un contexte de hausse de la natalité. Déjà perceptible depuis 2000, celle-ci s'est encore accrue depuis 2003 pour atteindre **816 500 naissances en 2007, chiffre jamais égalé depuis 25 ans à l'exception de l'année 2006.***

Quatre ans après l'engagement de cette réforme³⁵¹, la Cour a voulu vérifier dans quelle mesure et à quel coût les objectifs précités de simplification et de libre choix tant d'activité des parents que de mode de garde des enfants ont été atteints. Rétrospectifs, les constats qui suivent devraient également permettre de nourrir les réflexions en cours en vue de la mise en place maîtrisée d'un éventuel « droit de garde opposable

1 – Evolution globale

Depuis 2000, le soutien au développement de l'accueil des jeunes enfants a connu une progression avec la mise en place de quatre dotations spécifiques visant à soutenir l'investissement dans les structures d'accueil : le fonds d'investissement à la petite enfance (FIPE); l'aide exceptionnelle à l'investissement (AEI) ; le dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE) ; le dispositif d'investissement petite enfance (DIPE). Le montant total de ces quatre fonds représentait pour la CNAF une dépense de 822 M€ dont quelque 98 % étaient engagés mi-2007. A ces sommes, il faut ajouter 129 M€ versés directement par les CAF à partir de leurs ressources propres. Les financements totaux apportés par les différents acteurs sont évalués par la CNAF à 2 252 M€.

Les entreprises de crèche contribuent désormais au développement de l'offre même si, au départ, toutes les conditions n'étaient pas réunies pour faciliter le développement de leur activité.

L'acceptation culturelle par les CAF et les collectivités territoriales de cette forme de partenariat a permis récemment d'accélérer l'implantation de cette offre, qui s'appuie sur le crédit d'impôt famille.

Ce crédit d'impôt bénéficie aux entreprises passibles de l'IS ou de l'IR imposées d'après le bénéfice réel qui exposent des dépenses permettant aux salariés ayant des enfants à charge de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale. Le montant de ce crédit d'impôt est égal à 25 % des dépenses

engagées au titre de l'année civile dans la limite d'un plafond de 500 000 € par an. Il présente l'inconvénient de ne pas dépendre des effectifs de l'entreprise.

Ces quatre plans crèches devaient permettre de créer au moins 75 000 nouvelles places entre 2000 et 2007. Ces objectifs n'ont pas été atteints : **le nombre de places disponibles en garde collective et en crèche familiale n'a augmenté que de 37 800 sur cette période en métropole, environ 2 % par an, soit à peine le taux d'augmentation de la natalité.**

Cette faible progression est due à plusieurs facteurs :

- **le retard des plans crèches** : sur les 75 000 places annoncées, 32 280 ne seront créées que de 2007 à 2011. Le délai moyen d'ouverture au public après la décision de financement étant de 27 mois, le dernier plan datant de mi 2005, le nombre des places créées auraient dû être plus important ;
- **des places, dites nouvelles, sont en fait parfois des places anciennes rénovées ou « relabellisées » c'est-à-dire appelées places de multiaccueil au lieu de places en crèches ou haltes-garderies** ;
- **le nombre important des fermetures de places en crèche, de l'ordre de 2 000 à 3 000 par an, en particulier pour non respect des normes.**

Par ailleurs, les statistiques ne permettent pas de distinguer les places créées des places réellement ouvertes. Le manque d'encadrement et de personnels, **la difficulté pour les communes ou les associations de gérer ces personnels dont les horaires sont souvent morcelés** ainsi que le niveau du déficit par place à combler par le gestionnaire de la structure constituent très souvent un obstacle à l'ouverture effective des places. Il serait nécessaire d'approfondir les raisons des **difficultés de recrutement rencontrées par un grand nombre d'établissements (formation des personnels, règles d'accès à la profession, manque de passerelles, rémunération, etc.)** dans un secteur qui constitue pourtant un important gisement d'emplois. Certaines de ces difficultés perdurent après l'ouverture des places, de sorte que le **taux de remplissage des places ouvertes, toutes structures confondues, n'est que de 67 % (France métropolitaine).**

Tableau récapitulatif donnant la répartition par type de garde

	2003	2005	2006*	Evolution
Nombre enfants 0-3 ans	2 250 000	2 339 000	(2 339 000)	+3,96%
Garde en EAJE	303 100	318 900	327 600	+8,08%
Autres formes de garde collectives (jardins d'enfants et surtout maternelles)	289 000	199 000	(184 600)	-36,12%
Garde par assistance maternelle (aidée)	460 800	514 800	535 000	+16,33%
Garde à domicile (aidée)	27 400	34 000	(37 300)	+36,13%
TOTAL	1 080 300	1 066 700	1 085 100	0,44 %
Solde : garde par parents (indemnisés ou non) et autres modes de garde	1 169 700	1 272 300	1 253 900	7,20%

*Les chiffres entre parenthèses sont des estimations.

Source : CNAF, DREES, éducation nationale

Ces évolutions, apparaissent décevantes au regard de l'effort financier supplémentaire engagé par la branche famille: le coût d'un enfant gardé par un tiers a cru en effet de 60 % entre 2003 et 2006

Coût par enfant des différentes modes de garde en 2007 selon le revenu de la famille

	En €			
	Assistante maternelle	Garde à domicile	Garde partagée	EAJE
Coût mensuel total	863	2 255	1 128	1 372
<i>Couple bi-actif 1 SMIC</i>				
Coût famille	106	684	218	50
Coût collectivité	757	1 571	910	1 322
<i>Couple bi-actif 3 SMIC</i>				
Coût famille	161	791	271	206
Coût collectivité	702	1 464	857	1 166
<i>Couple bi-actif 6 SMIC</i>				
Coût famille	268	898	325	330
Coût collectivité	595	1 357	803	1 042

Source : PLFSS 2008 – annexe 1 PQE

Le tableau ci-dessus doit être interprété avec précaution : ces données tendent à minorer le coût total d'une garde par une assistante maternelle, puisque les avantages fiscaux dont elles bénéficient ne sont pas intégrés dans le coût pour la collectivité. Sous ces réserves, ce tableau indique que pour un ménage disposant d'un revenu égal à un SMIC, le recours à un établissement d'accueil collectif est le mode de garde le moins coûteux pour la famille, alors qu'il est coûteux pour la collectivité (1 322 € en 2007). **Pour les familles disposant d'un revenu égal à six SMIC, le recours à une assistante maternelle permet de minimiser le coût pour la famille (268 €), mais ces familles ont également intérêt à recourir à la garde à domicile partagée (325 €) et à la crèche (330 €), qui constituent des modes de garde plus onéreux pour la collectivité (respectivement 803 € et 1 042 €).**

2 - La scolarisation des enfants de 2 ans

Le taux de scolarisation des 2-3 ans a diminué de 27 % entre 2003 et 2007 (-29 % dans le public, -18 % dans le privé). **Ce sont donc 63 335 enfants qui ont dû être pris en charge par d'autres moyens : ce chiffre correspond à la quasi-totalité des places créées auprès des assistantes maternelles et en EAJE depuis 2000.**

C'est ainsi que dans le département de la Seine-Saint-Denis, le taux de scolarisation à deux ans est passé de 22 % en 1999 à 8 % en 2006. A la rentrée 2005, 5 000 enfants étaient en attente de scolarisation en maternelle, dont 300 avaient plus de trois ans. Au 30 juin 2005, 645 enfants de plus de trois ans étaient en crèche, faute de place à l'école maternelle.

Cette évolution apparaît peu cohérente au regard de la bonne utilisation de l'argent public : le coût par enfant est moindre s'il est accueilli en maternelle plutôt qu'en EAJE (13 368 € en 2006 en EAJE, contre 4 570 € en maternelle, hors périscolaire³⁶⁷).

Globalement, face à l'augmentation de la demande due à la natalité, à celle du nombre des couples bi actifs et à celle du nombre de familles monoparentales, la forte diminution de la garde en jardin d'enfants et surtout en maternelle (-105 000 entre 2003 et 2006) n'a pas été compensée par un accroissement suffisant de l'accueil par les autres modes de garde (+88 000), **si bien qu'au total, le nombre des enfants gardés par des parents ou des proches a augmenté de plus de 7 %.**

Quelles que soient les motivations, pédagogiques ou financières, ayant conduit le ministère de l'éducation nationale à se désengager de la scolarisation des enfants de deux ans, il conviendrait que les objectifs de l'Etat soient clairement explicités et que les différents acteurs concernés par la garde des jeunes enfants (éducation nationale, CNAF, collectivités territoriales) déterminent conjointement, sous la coordination de l'Etat, les besoins pour l'avenir et des réponses à apporter.

SYNTHESE

La création de la PAJE s'est avérée beaucoup plus coûteuse que prévue les prévisions faites en 2003 n'ayant pas été suffisamment réalistes. Par ailleurs, cette réforme ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur le niveau des aides financières à la garde d'enfant apportée par la collectivité selon les modes de gardes et les revenus des familles, en vue d'une plus grande cohérence du point de vue de l'équité ou de celui de la bonne utilisation des fonds publics.

La PAJE n'a en outre pas permis d'atteindre l'objectif de permettre aux familles de choisir le mode de garde de leur enfant. En effet, l'offre de garde par des tiers a été marquée, au cours des cinq dernières années, par la faible progression du nombre d'assistantes maternelles en activité et par la forte baisse du taux de scolarisation des 2-3 ans. En outre, en dépit des plans crèches, le nombre de places 368. En divisant les montants respectifs de 2,3 Md€ en 2003 et 3,7 Md€ en 2006 (montants des prestations versées au titre de la garde des enfants par un tiers) par 1 803 000 enfants gardés en 2003 et 1 085 100 en 2006.

356 COUR DES COMPTES

disponibles en garde collective et en crèche familiale n'a augmenté que de 37 800 entre 2000 et 2007 (environ 2 % par an), soit à peine le taux d'augmentation de la natalité. Ces évolutions expliquent que le pourcentage d'enfants de moins de trois ans gardés par les parents et leurs proches ait légèrement progressé entre 2003 et 2006.

Le recours au CLCA à taux plein reste ainsi un choix contraint pour un grand nombre de femmes. Faute d'offre de garde, la revalorisation du CLCA à taux partiel, au lieu de permettre à ces femmes d'éviter une cessation complète d'activité, a principalement bénéficié aux femmes des classes moyennes et aisées.

La PAJE n'est donc pas parvenue, malgré son coût élevé, à résorber l'insuffisance globale de l'offre de garde. Ce constat conduit à s'interroger sur les modalités de mise en oeuvre et la traduction financière pour les finances publiques du principe de libre choix.

RECOMMANDATIONS

45. Renforcer la cohérence des interventions des différents acteurs concernés par la garde des jeunes enfants (ministère en charge de la famille, ministère de l'éducation nationale, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales).

46. Réduire la durée du CLCA afin d'éviter l'éloignement durable des mères du marché du travail et envisager de revenir sur la revalorisation du CLCA à temps partiel.

47. Mieux corrélérer le taux d'effort des familles en fonction de leurs revenus pour chaque mode de garde.

48. Mieux corrélérer le coût pour la collectivité et les revenus des familles de chaque mode de garde en réduisant en particulier l'aide apportée par la collectivité en matière de garde à domicile.

49. Analyser les raisons de la stagnation du nombre d'agrément et du taux d'exercice des assistantes maternelles et développer l'accueil dans un cadre structuré (crèches familiales) ou plus souple (locaux mis à disposition).