

Claude BARTOLONE
Président de la commission des
affaires sociales
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

Paris, le 7 juillet 1997

Monsieur le Président,

Dans le cadre de son discours de politique générale prononcé à l'Assemblée Nationale, le Premier Ministre Lionel JOSPIN a pris position pour une politique familiale axée sur le principe de solidarité, notamment en plaçant les allocations familiales sous conditions de ressources et en revalorisant des aides aux familles disposant de revenus modestes : l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation logement, notamment.

Le conseil d'administration de l'association des collectifs enfants - parents - professionnels qui regroupe un réseau d'un millier d'associations locales d'accueil de jeunes enfants et près de vingt mille familles tient à exprimer son accord de principe et son soutien au gouvernement, pour autant que les sommes ainsi dégagées seront bien redéployées au sein de la Branche Famille de la Sécurité Sociale.

Il nous paraît en effet essentiel d'affirmer que l'objet premier de la politique familiale est le droit des enfants à bénéficier de bonnes conditions de vie et d'éducation. Pour être effectif celui-ci doit être étayé par des aides qui tiennent compte des moyens matériels dont leurs familles disposent pour répondre à leurs besoins.

Celles-ci doivent être non seulement financières pour aider les parents à subvenir à leurs besoins, mais être aussi sous forme de temps libéré des contraintes professionnelles pour répondre à divers besoins des enfants (congé parental d'éducation, congé pour enfant malade, aménagement du temps de travail pour participer aux crèches parentale, aux activités scolaires et de loisirs des enfants...) ainsi que sous forme de services pour l'accueil des enfants avant et en dehors de l'école.

Nous attachons une importance particulière aux services collectifs qui garantissent une qualité de prestations et une sécurité incomparables pour les enfants : accueil collectif de jeunes enfants, accueil périscolaire, activités de loisirs et culturelles, cantines... Actuellement les aides familiales à domicile sont survalorisées, tandis que le constat consternant est fait que de nombreux enfants ne fréquentent plus les cantines scolaires et sautent des repas, sont laissés à eux-mêmes après l'école, que des crèches collectives sont en difficulté.

Il nous paraît essentiel de faire le point - en matière de services à l'enfance - sur ce qui est souhaitable et prioritaire pour assurer la meilleure qualité d'accompagnement du plus grand nombre d'enfants alors que la majorité des parents ont, une activité professionnelle, et répartir les aides financières de la collectivité en conséquence.

En ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants, nous sommes certes attachés au principe du libre choix des familles, mais aussi à celui d'équité - mis en oeuvre dans les modes d'accueil collectif où les familles paient selon leurs revenus.

Nous souhaitons donc attirer votre attention sur le fait qu'aujourd'hui il existe de graves distorsions dans le secteur de l'accueil de la petite enfance entre l'accueil individuel et l'accueil collectif au détriment de ce dernier.

En effet diverses mesures visant à la création d'emplois familiaux ont porté le coût de la garde à domicile à un niveau exorbitant pour la collectivité, favorisent d'autant plus les familles qu'elles ont des revenus plus élevés et aboutissent à la création d'emplois précaires et sans perspectives de qualification.

En regard, les structures d'accueil collectif, qui proposent des services de qualité et des emplois professionnels, se trouvent en difficulté, privées des appoints financiers des familles à haut revenu. Cette situation est particulièrement préoccupante pour les crèches associatives et parentales qui ne disposent pas de financements de compensation pour l'accueil des enfants de familles à faibles revenus.

Il nous paraîtrait opportun que les problèmes de cohérence, de qualité et d'équité de l'accueil des jeunes enfants soient mis à plat, dans une perspective de redistribution plus équitable et efficace.

Il existe de nombreux besoins non satisfaits pour aider les familles dans leurs tâches éducatives et pour améliorer leur qualité de vie quotidienne et celle de leurs enfants.

L'ACEPP oeuvre depuis plus de quinze ans pour aider et susciter les initiatives créatrices de services de proximité de qualité, d'emplois pérennes, d'insertion et de qualification de jeunes, de solidarités de voisinage dans une démarche de développement local éprouvée.

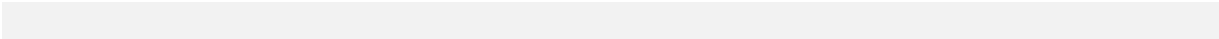
Nous souhaitons que ces initiatives de proximité puissent se développer et se démultiplier dans un contexte porteur.

Nous vous adressons un ensemble de propositions pour une harmonisation des politiques de l'accueil collectif des jeunes enfants.

Nous souhaitons pouvoir vous rencontrer pour pouvoir évoquer avec vous l'ensemble de ces problèmes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sincères salutations.

Jean François Gervet
Président de l'ACEPP



PROPOSITION N°1 RELATIVE A L'AGED1

Situation

L'Allocation de Garde d'Enfant à Domicile prend en charge le montant des cotisations sociales (plafonnées à 12.886 francs par trimestre) liées à la rémunération d'une salariée, à domicile, employée pour assurer la garde à plein temps d'un enfant de moins de trois ans dont les parents travaillent, ou à temps partiel pour un enfant de trois à six ans.

Dans l'état actuel des choses, cette prestation familiale, est cumulable avec les réductions d'impôt liées aux emplois familiaux dont le montant peut s'élever à 45.000 F/an.

A la fin du 3ème trimestre 1996, **53.428 familles** bénéficiaient de cette allocation. **Le seul coût de l'AGED est estimé pour 1996 à 1,6 milliards de F.**

Problèmes

Il y a inégalité de traitement, du point de vue fiscal avec les autres modes d'accueil de jeunes enfants qui n'ouvrent droit qu'à une réduction d'impôt maximum de 3.750 F/an.

Le cumul des deux aides, l'AGED et la réduction d'impôts, est extrêmement coûteuse pour la collectivité, puisqu'elle peut atteindre **jusqu'à 96.544 F/ an pour la garde d'un enfant.**

Cette situation est discriminatoire vis à vis des autres modes d'accueil et des aides que leur consent la collectivité nationale et qui sont au maximum de (Prestations CAF et exonérations fiscales cumulées/an):

- crèche parentale : 14.743 francs
- crèche collective: 19.622 francs
- crèche familiale: 20.297 francs
- chez l'assistante maternelle: 18.795 francs

Ce cumul est contraire au principe d'équité puisque le coût de la garde d'enfant est moins coûteux pour une famille à hauts revenus fortement imposable, que pour une famille à revenus moyens ou modestes. Il est en totale contradiction avec le principe des règles imposées par les CAF aux services et équipements d'accueil collectif - socialement justifié - selon lesquelles les familles à hauts revenus paient d'avantage que les familles à bas revenus.

Cette situation tend à inciter les familles aisées à préférer recruter une employée de maison qui leur coûtera moins cher qu'une place en crèche, privant ainsi ces modes d'accueil des ressources indispensables au mécanisme de compensation, procurées par les barèmes de prix appliqués aux familles à hauts revenus.

Propositions

Soit : **La suppression de l'AGED au profit des aides aux emplois familiaux et du chèque emploi-service, simple d'utilisation pour les familles, et moins coûteux pour la collectivité publique.**

Soit: **La déduction du montant de l'AGED, de la réduction d'impôt consentie au titre de l'emploi d'une employée de maison**

¹Allocation de Garde d'Enfant à Domicile

PROPOSITION N°2 RELATIVE A L'AMENAGEMENT DE L'AFEAMA²

situation

Le principe de cette prestation familiale versée pour aider financièrement les familles qui confient leur enfant à une assistante maternelle agréée est:

- la prise en charge directe par les CAF des charges salariales et patronales liées au salaire de l'assistante maternelle;
- le versement forfaitaire à la famille employeur d'un complément de :
 - 811 F si l'enfant a moins de 3 ans et si la rémunération versée à l'assistante maternelle atteint au moins ce montant.
 - 406 F si l'enfant est âgé de 3 à 6 ans.

Si le salaire versé n'atteint pas ce montant, la prestation est égale au montant du salaire versé.

Une réduction d'impôt au titre des « modes de garde » est consentie : 25% des dépenses engagées plafonnées à 15.000 francs (3750 F maximum de réduction d'impôt)

En 1996, **364.300 familles** bénéficient de l'AFEAMA dont le coût **pour 1996 est estimé à 7 milliards de francs.**

problèmes

Le principe d'une indemnité forfaitaire avantage certaines familles plus que d'autres selon les tarifs pratiqués par les assistantes maternelles et selon la loi de l'offre et de la demande.

Le principe de l'allocation forfaitaire cache des diversités de temps réel de garde et de rémunération. Ainsi, une famille dont le coût de garde d'un enfant de moins de 3 ans est au plus de 811 F mensuel sera totalement remboursé de ses frais de garde et bénéficiera en plus de la réduction d'impôt.

En conclusion, dans un certain nombre de cas, le coût de la garde est compensé par la prestation et devient nul, ce qui n'était pas l'objectif recherché par les auteurs de ces dispositions.

Par ailleurs, le principe de ce dispositif de prestation familiale, versé sans condition de revenu, est en contradiction avec le principe imposé par les CAF aux établissements et services d'accueil collectif: l'indexation du prix payé par les familles selon des barèmes liés aux revenus des familles³.

Propositions

Moduler le montant du complément de l'AFEAMA en pourcentage du salaire réel versé, et du temps de garde, dans la limite de 811 F pour un accueil à plein temps d'un enfant de moins de 3 ans, et de 406 F pour un accueil à mi-temps d'un enfant de 3 à 6 ans.

²Aide aux Familles pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle Agréée

³à noter: une étude du CRC du Nord montre qu'une famille peut, grâce aux aides, bénéficier d'une assistante maternelle à mi-temps pour 70 francs par mois. Une approche financière indiquée par la CAFIL montre que le taux d'effort pour une famille pour une assistante maternelle à mi-temps peut-être de 0,8 % (contre 12% en crèche), compte tenu du caractère forfaitaire de l'AFEAMA.

PROPOSITION N°3 RELATIVE A L'AMELIORATION DU FINANCEMENT DES CRECHES COLLECTIVES ET PARENTALES

Situation

134.600 enfants en 1996 bénéficient d'un accueil collectif à plein temps ou mi-temps minimum dans **4.100 établissements**.

La majorité des enfants sont accueillis dans des équipements municipaux qui accueillent de 40 à 60 enfants en moyenne. Mais, les petites structures de 20 enfants et polyvalentes (accueil plein temps, accueil à temps partiel et périscolaire) se développent de plus en plus et constituent actuellement près de la moitié de l'ensemble des établissements.

Les associations jouent un rôle très actif pour la création et la gestion de ces petits établissements de proximité dont près du tiers sont des crèches parentales.

9.000 enfants sont accueillis (hors accueil à temps partiel) en 1996 dans 750 crèches parentales

Les dépenses du budget d'action sociale de la CNAF consacrées à ces 134.600 places d'accueil en crèche auxquelles il faut ajouter 64.500 places en crèches familiales et 64.600 places en halte-garderie sont de **3,4 milliards de F en 1996**

financement

Les établissements d'accueil collectif sont supposés être financés selon le principe:

- 1/3 par les familles
- 1/3 par les collectivités locales
- 1/3 par les prestations de service de la CNAF

Les prestations de service de la CNAF sont fixées d'après un "prix de revient plafond" établi par la CNAF qui ne peut être augmenté qu'avec l'autorisation du Gouvernement. Celui-ci s'était considérablement déprécié au fil des années et ne représentait plus en 1993 que 60% du prix de revient réel. Les collectivités locales, les communes surtout, gestionnaires de la majeure partie des établissements, compensent et prennent en charge en moyenne 45% des coûts de fonctionnement.

La Loi Famille de 1994 (Loi Veil) a prévu une revalorisation de 25% des prestations de service d'ici l'an 2000 dans l'objectif d'un rattrapage.

les crèches parentales

Ce sont des associations Loi 1901 et les parents participent à leur mise en oeuvre et à leur fonctionnement. Elles ont obtenu en 1981 un agrément spécifique avec des conditions d'encadrement professionnel moindre que les crèches collectives, compte tenu de leur petite taille et de la participation des parents. Une prestation de service inférieure à celle des crèches collectives leur a été accordée. Plus de quinze ans après, elles se sont beaucoup développées, la participation des parents est moindre, les exigences de qualification professionnelle des PMI plus grande et leur prix de revient augmente. Majoritairement implantées en milieu rural, elles n'obtiennent que de maigres financements des collectivités locales: 12% en moyenne de leur prix de revient. Les prestations de service des CAF ne couvrent que 21% de leur coût.

Problèmes

- ⇒ Diminution de l'apport financier global des familles dans les crèches du fait d'une moindre présence de familles à hauts revenus (coût plus bas d'une employée de maison) et d'une plus forte présence de familles à bas revenus.
- ⇒ Les crèches associatives parentales doivent compenser par des aides à l'emploi l'insuffisance de financements publics (24% du financement global moyen) et transformer des postes professionnels stables en emplois précaires.
- ⇒ Les familles en crèches parentales paient en moyenne aujourd'hui ; . aussi cher qu'en crèche collective - tout en donnant du temps bénévole en plus; plus cher que chez une assistante maternelle et plus cher que les familles à haut revenu employant une garde à domicile.

Propositions

- **Réactualiser le plan de "rattrapage" des prestations de service de la Loi Veil pour obtenir dès 1998 une mise en conformité du prix de plafond CNAF et du prix de revient moyen réel des crèches collectives.**
- **Aligner les prestations de service versées aux associations parentales sur celles versées aux crèches collectives**
- **Réaliser dans chaque département, et dans le cadre des comités départementaux de la petite enfance (qui restent à créer) un état des lieux des conditions de financement et de fonctionnement des établissements associatifs d'accueil de jeunes enfants.**

PROPOSITION N°4 RELATIVE A LA CREATION DE COMITES DEPARTEMENTAUX DE LA PETITE ENFANCE

Situation

De multiples acteurs interviennent dans le secteur de la petite enfance au plan du cadre réglementaire, du financement, des initiatives, de la gestion d'institutions. Il est difficile actuellement d'avoir une connaissance précise tant des services et dispositifs existants, que des besoins.

- **Les communes** sont des acteurs primordiaux dans ce domaine. La Loi Famille de 1994 incitait les communes de plus de 5.000 habitants à élaborer un schéma communal des modes d'accueil de la petite enfance. Celui-ci paraît d'autant plus souhaitable que la commune est le cadre territorial de l'élaboration des contrats enfance conclus avec les Caisses d'Allocations Familiales.
- **Les services de PMI** du Conseil général exercent la responsabilité de l'agrément des établissements et services d'accueil collectif, de l'agrément et de la formation des assistantes maternelles, les centres et services de Protection Maternelle et Infantile. Les services de l'aide sociale à l'enfance s'occupent du placement familial.
- **Les Directions Départementales de la Jeunesse et des Sports** (DDJS) assurent la tutelle des établissements d'accueil périscolaire et de loisirs, et la politique contractuelle d'aménagement du temps de l'enfant et des contrats ville avec les communes..
- **Les Académies** gèrent les établissements préscolaires.
- **Les Préfets** délèguent aux directions départementales du travail (après consultation des directions départementales des actions sanitaires et sociales et des Comités régionaux de l'organisation sanitaire et sociale) l'agrément des structures habilitées à gérer des services aux familles concernant les jeunes enfants.
- Les **Caisses d'Allocations Familiales** (CAF) et les caisses de **Mutualité Sociale Agricole** (MSA) sont des financeurs et mènent des politiques contractuelles de développement avec les communes et les regroupements de communes. .
- Des services de l'Etat, en particulier les **directions départementales des actions sanitaires et sociales** et les **directions régionales des actions culturelles** mènent des politiques de soutien aux innovations et à l'éveil culturel et artistique du jeune enfant.
- Les délégations régionales du **Fonds d'Action Sociale** (FAS) pour les travailleurs immigrés et leurs familles soutiennent des actions en direction des jeunes enfants de familles originaires de l'immigration.
- De **mutiples associations**, parmi lesquelles les associations parentales et leurs fédérations gèrent des établissements et interviennent à des titres divers (la formation par exemple).

Cette énumération fastidieuse mais non exhaustive illustre la complexité du secteur, et explique qu'il soit difficile d'établir une cohérence dans les politiques et les actions menées.

Opportunité

Des expériences dans les départements du Rhône et de la Haute Loire ont abouti à la création de **comités départementaux de la petite enfance** qui remplissent notamment les missions suivantes :

1. Information, recueil de données, aide aux communes pour établir leurs schémas locaux
outil: un observatoire départemental qui permet d'avoir une vision globale et évolutive;
2. Concertation, consultation entre les différents partenaires; animation et harmonisation des politiques et initiatives dans le département; aide aux projets; structures de recours en cas de litiges
outil: commissions ad hoc mises en place sous l'autorité du Préfet et du Président du Conseil général.

Proposition

Créer dans tous les départements, un comité petite enfance, ayant la triple fonction d'information, de concertation et de consultation.