

Chapitre X

Les aides à la garde des jeunes enfants

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 ».

I - Un dispositif peu simplifié

A – Une prestation à multiples facettes

La PAJE est une prestation globale qui comporte un socle de base et des compléments. Le socle est composé d'une prime de naissance (855,25 €³⁵²) ou d'adoption (1 710,49 €) et d'une allocation de base (171,06 €) versée mensuellement de la naissance de l'enfant à ses trois ans. Ces trois allocations sont versées sous conditions de ressources.

350. Désormais codifiée aux articles L531-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

351. Evoquée dans le rapport sur la sécurité sociale de septembre 2007, p. 55 et suivantes.

352. Tous les montants indiqués sont ceux en vigueur au 1^{er} juillet 2007.

Peuvent s'y ajouter plusieurs compléments accordés en fonction du mode de garde choisi par la famille :

- le complément mode de garde (CMG) « assistante maternelle » versé aux parents d'enfants âgés de 0 à 6 ans faisant garder leur enfant par une assistante maternelle (de 160 € à 375 € mensuels selon les revenus pour la garde d'enfants jusqu'à trois ans et moitié moins au delà de cet âge, montant auquel s'ajoute la prise en charge de la totalité des cotisations sociales) ;
- le CMG « garde à domicile », versé aux parents d'enfants âgés de 0 à 6 ans faisant garder leur enfant à domicile par une personne rémunérée, dont ils sont employeurs directs (de 160 € à 375 € mensuels selon les revenus pour la garde d'enfants jusqu'à 3 ans et moitié moins au delà de cet âge, montant auquel s'ajoute la prise en charge de la moitié des cotisations sociales plafonnée) ;
- le CMG « structure », allocation forfaitaire versée lorsque les parents recourent à une entreprise ou à une association prestataire de service qui met à leur disposition une garde à domicile (montant de l'allocation variant de 567 € à 784 € selon les revenus) ou une assistante maternelle agréée (de 432 € à 648 €) ;
- le complément de libre choix d'activité (CLCA) pour les parents qui ont arrêté ou réduit leur activité professionnelle pour élever leur enfant de moins de trois ans. Le CLCA peut être versé dès le premier enfant sans condition de ressources, mais dans ce cas il est versé pour une durée maximale de six mois. Le montant du CLCA, pour les parents ne percevant pas l'allocation de base, est de 530 € mensuels pour le CLCA taux plein, versé en cas d'arrêt total de l'activité professionnelle et de montants moindre en cas de travail à temps partiel. Pour les parents percevant l'allocation de base, le montant du CLCA est réduit du montant de cette allocation ;
- le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) mis en place le 1^{er} juillet 2006 pour les familles de trois enfants : son montant est plus élevé que le CLCA (759 € pour les parents ne percevant pas l'allocation de base, 588 € avec allocation de base) mais il est versé sur une période plus courte. Il est servi sans condition de ressources à l'un des parents d'au moins trois enfants qui cesse totalement son activité jusqu'au mois précédant le premier anniversaire de l'enfant ou de l'adoption. Ce choix est irréversible.

La PAJE n'est donc pas une prestation unique mais une appellation qui regroupe des prestations de même nature que celles existant précédemment. Sa création s'est accompagnée d'une évolution des conditions d'ouverture des droits et d'une revalorisation du montant des

prestations servies afin de permettre aux familles de choisir plus librement le mode de garde de leur enfant.

Améliorations induites par la PAJE

Prestations PAJE	Anciennes prestations	Principales différences
Allocation d'adoption/ naissance Allocation de base	Allocation d'adoption (AAD) Allocation pour jeune enfant (APJE)	Plafond de ressources relevé de 37 % par rapport à APJE. Prime de naissance versée en une seule fois au 7 ^{ème} mois de grossesse. Suppression de la mécanique différentielle de l'APJE.
CMG-AM	Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA)	Plafonds de ressources et montants versés fortement augmentés par rapport à l'AFEAMA : ainsi le plafond de la première tranche passe de 17 593 € par an à 19 225 €. Le montant versé au dessous de ce seuil passe de 109,34 € à 374,75 € par mois. Dans les deux cas il y a prise en charge des cotisations sociales.
CMG- garde à domicile	Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)	Versement d'une aide aux familles comme pour le CMG-AM en plus de la prise en charge, comme par l'AGED, d'une partie des cotisations sociale mais de façon plus avantageuse
CLCA COLCA	Allocation parentale d'éducation (APE)	Comme pour l'APE, pas de condition de ressources. Contrairement à l'APE, peut être versé dès le premier enfant (si le parent a travaillé au moins 2 ans dans les 2 années précédentes). A partir du 2eme enfant, les conditions d'activité préalables sont plus restrictives que pour l'APE. Revalorisation du CLCA versé dans le cadre d'un travail à temps partiel : en cas de travail à 50%, le versement mensuel passe de 350,92€ pour l'APE à 403,56 € (+15 %) pour la PAJE

Source : CNAF

La revalorisation du CMG « assistante maternelle » par rapport à l'AFEAMA, l'augmentation du plafond de ressources pour l'allocation de base et la prime de naissance/adoption, l'ouverture du CLCA aux parents d'un premier enfant expliquent en partie la forte augmentation du nombre des familles bénéficiaires des prestations de la PAJE. L'augmentation de la natalité y a également contribué, comme le montre le tableau qui suit.

Evolution du nombre de familles bénéficiaires des prestations petite enfance

	2003	2006	Taux de croissance
Prestations d'entretien - allocation pour jeune enfant -allocation de base	1 363 000	1 890 072	
Compensation pour perte de ressources	563 000	612 537	+ 10 %
Aide à la garde d'enfants par assistante maternelle	629 000	743 042	+ 18 %
Aide à la garde d'enfants par garde à domicile	53 000	58 455	+ 10 %
CMG « structure » *	-	1 352	P.M.

NB : ces chiffres intègrent l'ensemble des enfants de 0 à 6 ans.

*versé à des entreprises ou à des associations.

Source : CNAF

Conséquence de ces évolutions, le montant des prestations petite enfance (PAJE et prestations antérieures) est passé de 8,1 Md€ en 2003 à 10,4 Md€ en 2006 et à environ 11 Md€ en 2007.

Montants des prestations petite enfance (tous régimes)

M€

2003		2006	
Prestations	Montant versé	Prestations	Montant versé
Allocation d'adoption	4,1	Allocation d'adoption	0,1
APJE	2 815,6	Prime adoption	5,4
		APJE	287,9
		Prime naissance	614,4
		Allocation base	3 445,7
<i>Sous-total</i>	<i>2 819,7</i>	<i>Sous-total</i>	<i>4 353,5</i>
APE	3 033,6	APE	442,1
		CLCA	1 974,3
		COLCA	0,8
<i>Sous-total</i>	<i>3 033,6</i>	<i>Sous-total</i>	<i>2 417,2</i>
AFEAMA	2 168,1	AFEAMA	838,3
		CMG AM	2 623,2
<i>Sous-total</i>	<i>2 168,1</i>	<i>Sous-total</i>	<i>3 461,5</i>
AGED	113,3	AGED	54,4
		CMG garde domicile	153,9
<i>Sous-total</i>	<i>113,3</i>	<i>Sous-total</i>	<i>208,3</i>
TOTAL	8 134,8	TOTAL	10 440,6

Source : Cour des comptes d'après données CNAF

A ces chiffres il convient de rajouter environ 2,6 Md€ en 2007 correspondant à la prise en charge par la branche famille des cotisations

retraites des parents bénéficiaires d'une allocation de compensation de perte de ressources (assurance vieillesse des parents au foyer, AVPF)³⁵³.

B – Une réglementation qui reste complexe

1 – L'impact de la création de la PAJE sur la branche famille

Bien que les différents types de prestations de l'ancienne gamme soient désormais regroupés sous la dénomination enveloppante de PAJE, chacune continue d'être régie par ses règles propres, souvent plus complexes que les règles applicables aux prestations antérieures.

La réforme de la PAJE a fait l'objet d'une préparation en amont entre l'Etat et la CNAF qui a permis d'adapter à temps la gestion et les outils informatiques des CAF. Cette démarche partenariale n'a toutefois pas été étendue à l'ensemble des autres acteurs concernés, comme les professionnels de la petite enfance au plan local, ce qui aurait permis d'identifier avant sa mise en place certaines lacunes du dispositif. En tout état de cause, les règles relatives aux conditions d'accès aux prestations, au calcul des droits, aux règles de saisie des salaires versés aux assistantes maternelles et à la fin des versements restent difficiles à assimiler aussi bien pour les usagers que pour les techniciens conseils des CAF qui ont dû, au départ, assimiler une circulaire de 90 pages.

Début 2004, la CNAF a cherché à chiffrer l'impact de la création de la PAJE sur ses coûts de gestion. Elle a évalué à 4,71 M€ les surcoûts ponctuels liés à la mise en œuvre de la réforme. En contrepartie, elle a estimé que les coûts de gestion de la PAJE seraient réduits de 6,38 M€ par an par rapport à ceux des aides antérieures. Cette analyse ex ante est restée partielle : en particulier, elle n'a pas inclus les investissements réalisés dans le cadre de PAJE Emploi. Surtout, il n'a pas été procédé à un bilan ex post. La diminution annoncée des coûts de gestion, qui devait se traduire par une réduction importante des charges directes des personnels, n'est pas mesurée.

2 – La perception de la PAJE par ses bénéficiaires

Des simplifications réelles sont intervenues dans la liquidation et le paiement des prestations. Les formalités administratives liées au paiement des assistantes maternelles et des gardes à domicile ont été allégées avec la mise en place du service « PAJE Emploi » au sein du réseau des

353. La branche famille verse les cotisations à la branche vieillesse pour le compte des parents percevant l'APE, le COLCA ou le CLCA.

URSSAF. Le nombre de « télé déclarants » est passé de 13 000 en 2004 à 61 500 en 2006, sur un total de bénéficiaires du CMG d'environ 460 000. Le pourcentage de déclarations de volets sociaux par internet est passé de 12 % dans les premiers mois de 2004 à 70 % en septembre 2007. Les éléments de paie sont ainsi traités par l'URSSAF, les CAF se concentrant sur les aides.

A la demande de la CNAF et en liaison avec la DREES, une enquête téléphonique a été faite par le CREDOC auprès de 3 000 bénéficiaires de la PAJE en septembre et octobre 2005. Il ressort des réponses que si la PAJE est considérée comme plus simple pour beaucoup, pour 21 % « c'est plus compliqué ». D'après l'analyse faite par la CNAF, ce sont principalement les bénéficiaires du CLCA qui trouvent cette prestation plus complexe que l'APE.

II - Un dispositif plus coûteux que prévu

A – Un surcoût minoré

Le PLFSS 2004 chiffrait le surcoût de la PAJE par rapport aux prestations antérieures à 800 M€ au terme de la montée en charge du dispositif. La CNAF, de son côté, prévoyait à cette époque une dépense supplémentaire à terme un peu plus élevée, comprise entre 1,2 Md€ et 900 M€, ce deuxième chiffre étant obtenu en faisant l'hypothèse que le resserrement des conditions d'activité antérieures requises pour bénéficier du CLCA allait réduire le nombre de bénéficiaires, engendrant ainsi une économie de 150 M€³⁵⁴.

La CNAF estime désormais le surcoût de la PAJE par rapport aux anciennes prestations à 1,77 Md€ pour 2007 et à 2,021 Md€ en 2009 à l'issue de sa montée en charge (en euros constants c'est-à-dire hors effet de revalorisation des barèmes, donc à SMIC et à base mensuelle des allocations familiales -BMAF- constants).

354. Chiffre DREES utilisé par la CNAF.

**Surcoût estimé de la PAJE par rapport aux prestations antérieures
(données tous régimes : BMAF et SMIC 2003)**

En M€ constants

	2005	2006	2007	2008*	2009*
PAJE Prime, allocation de base, CLCA, APJE, APE, allocation d'adoption	380	578	668	720	720
Dont COLCA		1	15	16	16
CMG assistantes maternelles, AFEAMA	393	808	1 009	1 138	1 168
CMG garde à domicile, AGED	43	82	93	121	133
Surcoût total	816	1 468	1 770	1 979	2 021
Dont coût différentiel hors COLCA		1 468	1 755	1 963	2 004

**Prévisions*

Source : CNAF

Près des deux tiers de ce surcoût concernent les prestations de garde (CMG assistante maternelle et CMG garde à domicile).

B – Des prévisions mal fondées

L'écart entre les prévisions financières de 2007 (2 021 M€ à l'issue de la montée en charge, en 2009) et celles annoncées en 2003 par le PLFSS (800 M€) s'explique notamment par le défaut de réalisme des évaluations initiales :

- le nombre de familles bénéficiaires de la prime de naissance/adoption et de l'allocation de base a été sous-estimé. Compte tenu de la revalorisation de 37 % du plafond de ressources pour l'allocation de base, le PLFSS estimait à 200 000 le nombre de familles supplémentaires bénéficiaires de l'allocation de base. Il a été en réalité de 285 000³⁵⁵, soit un surcoût de 250 M€ ;
- les effets de la restriction des conditions d'activité antérieure pour bénéficiaire du CLCA ont été surestimés. Alors que la DREES prévoyait que ce durcissement réduirait les coûts de 150 M€, celui-ci n'aurait permis de réaliser qu'une économie de 90 M€ ;
- en ce qui concerne l'écart de 750 M€ entre les prévisions de dépenses sur le CMG assistantes maternelles et les dépenses constatées en 2007, une partie (250 M€) provient de deux éléments mal pris en compte dans les prévisions : d'une part, les indemnités d'entretien versées aux

355. Le nombre total de familles bénéficiaires est de 435 000 mais 150 000 d'entre elles bénéficient du CLCA et n'entrent pas dans le calcul du surcoût par rapport à l'APJE.

assistantes maternelles, qui rentrent depuis la PAJE dans la base du calcul des aides aux familles, n'avaient pas été intégrées dans les prévisions de dépenses. Selon la CNAF, cet effet était difficile à quantifier avec précision faute d'informations solides à l'époque sur le montant de ces indemnités. D'autre part, la prise en charge des cotisations sociales assises sur les salaires des assistantes maternelles (volet cotisations du CMG) a été sous-estimée, du fait de la progression de la rémunération des assistantes maternelles dans le contexte de la revalorisation de leur statut via la convention collective de janvier 2005 et de la meilleure solvabilisation des familles par la PAJE ;

- surtout, les chiffrages de 2003 ont été faits en prenant pour hypothèse un comportement constant des familles, c'est-à-dire sans anticiper les évolutions que la revalorisation des prestations devait susciter. Ainsi, ni les conséquences du développement du CLCA à temps partiel, fortement revalorisé par rapport à l'APE à temps partiel, ni surtout celles de la forte progression des modes de garde individuels (CMG), n'ont été correctement appréciées. Le surcoût total de 1,3 Md€ 2003 constaté sur les compléments mode de garde par rapport aux prestations antérieures (cf tableau supra) est dû, pour 800 M€ 2003, à un impact mécanique (revalorisation) et pour 500 M€, à des effets de comportement. Sans doute, l'anticipation d'une évolution de comportements individuels relève-t-elle d'un exercice difficile ; il n'en demeure pas moins que le choix de réaliser des chiffrages à comportement constant est contestable, dans la mesure où l'un des principaux objectifs de la PAJE était précisément d'inciter les ménages à recourir à des modes de garde rémunérés ou à conserver un travail à temps partiel. L'hypothèse d'un comportement constant des familles conduisait nécessairement à minimiser le surcoût de la PAJE.

Par ailleurs, les prévisions avaient été faites en supposant inchangé le nombre de naissances, ce qui n'a pas été le cas.

Ainsi, alors que la dégradation de la situation financière de la branche famille, déficitaire pour la première fois en 2004, était connue dès la préparation du PLFSS 2004, les promoteurs de la PAJE n'ont pas cherché à évaluer son coût avec réalisme : les éléments susceptibles de générer un surcoût n'ont pas toujours été intégrés dans les prévisions au motif qu'ils étaient difficilement chiffrables. Mais à l'inverse, les éléments susceptibles d'engendrer des économies ont été trop largement pris en compte, alors même qu'ils étaient tout aussi difficiles à estimer.

C – L’absence de mesures financières correctrices

Dans le cadre de la préparation des PLFSS postérieurs à la création de la PAJE, plusieurs pistes d’économies ont été envisagées aux cours des étés 2005, 2006 et 2007 : le durcissement des conditions d’activité antérieures pour le CLCA ; la baisse de 20 % du plafond de ressources de la PAJE ; la suppression des majorations du plafond de ressources pour enfants à charge ; pour le CMG : la suppression de la prise en charge partielle de la rémunération pour les familles situées dans la tranche supérieure des revenus ou l’augmentation du coût pour ces familles.

Ces propositions n’ont pas été retenues par le gouvernement ; l’unique mesure d’économie décidée a été l’annulation du basculement dans la PAJE des bénéficiaires de l’AFEAMA et de l’AGED au 1^{er} janvier 2007. Cette annulation a permis une réduction des surcoûts de l’ordre de 190 M€ en 2007, 180 M€ en 2008 et 70 M€ en 2009, au prix de quelques coûts de gestion supplémentaires (45 % des économies de gestion prévus dans la COG 2005 2008).

Au contraire, la revalorisation de 50 € par mois du CMG « assistantes maternelles » pour les familles situées dans la tranche inférieure de revenus, décidée dans le cadre du PLFSS 2008, devrait générer une dépense supplémentaire de 37 M€.

III - Le libre choix d’activité

L’un des objectifs fixés à la PAJE était de continuer à offrir aux parents la possibilité de se retirer temporairement du marché du travail pour se consacrer à leur enfant, sans toutefois que ce choix réduise l’employabilité des femmes. Dans le cadre de la stratégie de l’Union européenne décidée à Lisbonne en 2000, la France doit en effet accroître le taux d’emploi des femmes.

A – Le succès du CLCA à taux réduit auprès des familles favorisées

Le nombre de bénéficiaires d’une compensation de revenus pour congé parental (APE puis CLCA) a progressé de 14 % entre 2003 et 2006 (régime général uniquement). Cette augmentation est essentiellement due à la progression du nombre de bénéficiaires d’un CLCA à taux réduit versé en cas de travail à temps partiel, le nombre de familles bénéficiant d’un CLCA ou de l’APE à taux plein étant resté à peu près stable.

L'essor du CLCA à taux réduit est la conséquence directe de la revalorisation de son montant de 15 % par rapport à celui de l'APE. Il a surtout profité aux classes moyennes et aisées : parmi les bénéficiaires du CLCA de rang 1 à taux réduit, 34 % sont des professions intermédiaires, 25 % des ouvriers et 20 % des cadres. En termes de revenus, 41 % disposent de revenus très élevés, 31 % de revenus élevés et 20 % de revenus moyens³⁵⁶.

Ainsi, le CLCA à taux réduit ne s'est pas développé par substitution au CLCA à taux plein pour éviter aux femmes de se retirer totalement du marché du travail, mais a incité d'autres femmes, principalement dans les familles favorisées, à alléger leur activité professionnelle. Pour elles, le recours au CLCA à taux réduit constitue un congé de maternité prolongé, qui leur permet en outre de bénéficier d'une aide à la garde : 41 % des bénéficiaires d'un CLCA à taux partiel perçoivent également un CMG.

Au final, le succès du CLCA à taux partiel est dû plus à la revalorisation du CMG qu'à la majoration du CLCA à taux réduit. La revalorisation du CLCA à taux réduit a donc manqué sa cible et constitue à cet égard un avantage important pour les familles les plus aisées.

B – Le recours au CLCA à taux plein, un choix souvent contraint

Parmi les bénéficiaires du CLCA de rang 1 à taux plein figurent principalement des ouvriers (31 %), des professions intermédiaires (23 %) et des employés (20 %). L'écart est plus marqué pour le CLCA de rang 2 : 42 % sont des ouvriers et 50 % disposent de revenus faibles ou très faibles.

Ainsi, à la différence des parents bénéficiaires du CLCA à taux réduit, les parents bénéficiaires du CLCA à taux plein sont principalement des femmes peu diplômées et disposant de faibles revenus. Pour elles, le retrait du marché du travail est fréquemment un choix contraint.

Selon l'enquête CREDOC précitée, 15 % des allocataires du CLCA à taux plein avancent le coût trop élevé des modes de garde payants comme la principale raison de leur choix et 67 % citent cette raison comme ayant compté dans leur choix. Les bénéficiaires du CLCA pour une seconde naissance et plus sont particulièrement nombreuses à évoquer cette raison. Au total, quatre bénéficiaires du CLCA sur dix

356. Source : DREES, Etude et résultats n° 510, août 2006 ; échelle de revenus par quintile.

déclarent qu'elles auraient aimé continuer à travailler. Un tiers des bénéficiaires du CLCA de rang 2 et 23 % des bénéficiaires de rang 1 ne travaillaient pas avant la naissance, allaient démissionner ou être licenciées.

C – Le maintien des difficultés de retour à l'emploi

1 – L'échec du COLCA

Mis en place en juillet 2006, le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) offre aux familles ayant la charge d'au moins trois enfants, sous condition d'activité professionnelle antérieure, de bénéficier d'un congé plus court que le CLCA (un an au lieu de trois) mais mieux rémunéré.

Ce dispositif, qui était destiné à inciter les femmes à se retirer moins longtemps du marché du travail, n'a pas eu jusqu'à ce jour le succès escompté. Au 30 septembre 2007, on dénombrait seulement 2 407 bénéficiaires du COLCA en France métropolitaine alors que les prévisions faisaient état de 50 000 bénéficiaires. Cet échec est vraisemblablement dû au fait que la durée du COLCA est jugée trop courte (du congé de un an doivent en effet être déduits le congé maternité et les éventuels congés payés) et qu'il est réservé aux familles de trois enfants.

2 – Des difficultés de retour à l'emploi mal mesurées et peu prises en compte

La proportion de femmes retrouvant un emploi après une période de CLCA ou de COLCA n'est pas mesurée. Cet indicateur, prévu par le programme de qualité et d'efficacité annexé au PLFSS 2008 (indicateur 3.6) ne devrait être renseigné qu'à partir de 2009.

En dehors de la création du COLCA, aucune mesure concrète n'a été mise en œuvre pour améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires d'un congé parental et pour limiter l'éloignement de ces personnes du marché du travail. Pourtant, la France a un taux d'emploi féminin inférieur aux objectifs européens fixés à Lisbonne et l'emploi des parents est le meilleur moyen de prémunir les enfants de la pauvreté.

En conclusion, l'échec du COLCA et la non diminution de la cessation totale d'activité au profit d'une activité réduite plaident pour une réduction de la durée du CLCA et le resserrement des conditions d'activité ouvrant droit au CLCA afin d'éviter l'éloignement durable des

mères du marché du travail³⁵⁷. Ces mesures prendraient tout leur sens si elles se couplaient à une plus grande facilité pour les familles les moins aisées de disposer d'une offre de garde disponible, à un coût abordable.

IV - Le libre choix du mode de garde

A – La revalorisation des aides à la garde individuelle

1 – Des objectifs insuffisamment précisés

La création de la PAJE visait à permettre le libre choix des familles en revalorisant les prestations à la garde individuelle, mais sans que cet objectif ait véritablement été précisé en termes de nombre d'enfants ainsi gardés³⁵⁸.

2 – La réduction du reste à charge des familles, une donnée mal mesurée

Il est difficile d'évaluer l'impact de la PAJE sur le reste à charge des familles. En premier lieu, ni la CNAF ni le ministère ne semblent disposer de données sur l'évolution des taux d'effort entre 2002 et 2004 : les données communiquées, qui figurent ci-après, proviennent de deux sources différentes et doivent donc être interprétées avec précaution³⁵⁹.

Par ailleurs, la création de la PAJE a été accompagnée de plusieurs mesures d'allègements fiscaux, résumées dans l'encadré suivant, si bien qu'il est difficile de distinguer l'impact de la PAJE de celui de ces mesures fiscales complémentaires.

357. Cf. RALFSS 2007 : Les aides publiques aux familles, p. 364 et 365.

358. En outre, le programme de qualité et d'efficacité (PQE) mentionne un objectif de « renforcement de la liberté de choix », sans que l'on sache si l'objectif est, à revenu donné, une meilleure corrélation entre le taux d'effort et le coût pour la collectivité des différents modes de garde, ou bien, pour un mode de garde donné, l'harmonisation des taux d'effort selon les revenus.

359. PLFSS 2008 (annexe 1 PQE) pour les années 2004 à 2007, chiffres CNAF cités dans le rapport du groupe de travail Prestation d'accueil du jeune enfant, remis au ministre en février 2003 (pp.101 et 102) pour l'année 2002.

Crédit d'impôt pour garde d'enfant à l'extérieur du domicile

Les frais de garde engagés à l'extérieur du domicile (nets des aides PAJE reçues) pour des enfants âgés de moins de six ans donnent lieu à un crédit d'impôt. Alors que l'aide accordée était initialement une réduction d'impôt, ce qui favorisait les ménages ayant les plus hauts revenus, elle a été transformée en crédit d'impôt en 2005. En 2006, son taux a été doublé pour atteindre 50 % des dépenses, limitées à 2 300 € par enfant et par an (article 200 quater B du CGI).

Le coût de cette mesure était de 260 M€ en 2005 et de 350 M€ en 2006. Le coût prévisionnel de cette mesure était estimé à 800 M€ pour 2007. Ces chiffres concernent tous les enfants de moins de six ans.

Le crédit d'impôt pour l'emploi d'une garde à domicile

Les frais d'emploi d'un salarié à domicile (non diminués des aides PAJE) ouvrent droit à d'un crédit d'impôt égal à 50 % du montant des dépenses, retenues dans la limite d'un plafond de 12 000 € (majoré de 1 500 € par enfant à charge dans la limite totale de 15 000 €). Cette mesure bénéficie notamment aux familles ayant recours à une garde à domicile pour faire garder leurs enfants. Cette aide, qui était initialement une réduction d'impôt, a été transformée en crédit d'impôt à compter de l'imposition des revenus 2007 pour les contribuables qui exercent une activité professionnelle ou sont inscrits comme demandeurs d'emploi depuis au moins 3 mois.

D'après les estimations de l'observatoire national de la petite enfance, le montant total des dépenses fiscales pour emplois familiaux (garde à domicile, personnel de maison...) des foyers comprenant un enfant de moins de 3 ans représentait environ 220 M€ en 2005. Parmi ces dépenses, le montant des dépenses fiscales correspondant à de la garde à domicile représenterait 83 M€.

Exonération partielle des cotisations patronales

Depuis 2006, la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des aides à la personne a prévu une exonération de 15 points de cotisations patronales, compensée par le budget de l'Etat, pour les particuliers employeurs qui acquittent les cotisations sur la base de l'assiette réelle et la possibilité pour les entreprises d'abonder le CESU au bénéfice de leurs salariés et de déduire cet abondement au titre du crédit d'impôt famille créé en LFI 2003.

Enfin, les données sur les restes à charge présentées ci-après correspondent à des cas types théoriques³⁶⁰. En particulier, ils font l'hypothèse que la rémunération des assistantes maternelles et des gardes à domicile est restée inchangée, ce qui n'est pas le cas.

360. Les PQE retiennent l'hypothèse de couples parents bi-actifs avec un enfant.

Sous ces réserves, dans le cas d'une garde par une assistante maternelle, l'effort financier des familles a été sensiblement réduit lors de la mise en place de la PAJE. Le taux d'effort³⁶¹ des familles disposant d'un revenu égal au SMIC, qui était de 27,5 % en 2002, serait ainsi passé à 12,3 % en 2004. Celui des familles disposant de trois SMIC et plus aurait baissé de 9,9 % en 2002 à 7,1 % en 2004. Ces chiffres doivent être pris avec précaution dans la mesure où ils ne tiennent pas compte de la forte augmentation du salaire des assistantes maternelles (+36 % en euros courants contre +26 % pour le SMIC) constatée entre mars 2000 et juillet 2006³⁶², ni des forts écarts constatés³⁶³.

Taux d'effort en cas de garde par une assistante maternelle

		1 SMIC	3 SMIC	6 SMIC
2002	Coût pour la famille	NC	NC	NC
	Taux d'effort	27,5 %	9,9 %	NC
2004	Coût pour la famille	130 €	200 €	284 €
	Taux d'effort	12,3 %	7,1 %	5,4 %
2005	Coût pour la famille	131 €	208 €	297 €
	Taux d'effort	11,9 %	7,0 %	5,3 %
2006	Coût pour la famille	103 €	156 €	259 €
	Taux d'effort	9,1 %	5,1 %	4,5 %
Prévision 2007	Coût pour la famille	106 €	161 €	268 €
	Taux d'effort	9,0 %	5,1 %	4,5 %

NB : hypothèse 20 jours de garde par mois, salaire des assistantes maternelle de 3,5 SMIC horaire/j en 2005.

Source : PLFSS 2008 – annexe 1 PQE

En comparant dans une étude récente sur l'année 2005 la situation de deux familles dont l'une bénéficie de la PAJE et l'autre des prestations antérieures, la CNAF a constaté les mêmes évolutions : une réduction du taux d'effort de 25 à 13 % pour les familles à un SMIC de revenu et un taux d'effort constant de 6 % pour les familles ayant 5 SMIC de revenu.

En ce qui concerne les établissements d'accueil de jeunes enfants³⁶⁴ (EAJE), on note une même évolution à la baisse du taux d'effort, non imputable à la PAJE, mais plutôt aux mesures fiscales.

361. Equivalent au pourcentage du reste à charge par rapport au revenu disponible.

362 Les assistantes maternelles en 2005, Etudes et résultats n° 581, juin 2007.

363. Le salaire journalier d'une assistante maternelle, pour une journée de huit heures, peut varier entre 2,25 SMIC horaire (18,96 € au 1^{er} janvier 2008) et 5 SMIC horaire (42,20 €).

364. Cette dénomination regroupe diverses catégories d'établissements qui ont en commun d'être spécialement conçus et aménagés pour recevoir dans la journée,

Taux d'effort en cas de garde en EAJE

		1 SMIC	3 SMIC	6 SMIC
2002	Coût pour la famille	NC	NC	NC
	Taux d'effort	10,4 %	8,7 %	NC
2004	Coût pour la famille	89 €	218 €	357 €
	Taux d'effort	8,4 %	7,8 %	6,8 %
2005	Coût pour la famille	70 €	237 €	364 €
	Taux d'effort	6,4 %	7,9 %	6,5 %
2006	Coût pour la famille	49 €	197 €	323 €
	Taux d'effort	4,3 %	6,4 %	5,5 %
Prévision 2007	Coût pour la famille	50 €	206 €	330 €
	Taux d'effort	4,3 %	6,5 %	5,5 %

Source : PLFSS 2008 – annexe 1 PQE

En ce qui concerne la garde à domicile, la PAJE n'a pas diminué le taux d'effort des parents : pour les familles disposant d'un SMIC, le recours à une garde à domicile, qui était financièrement inabordable en 2002, l'est tout autant en 2004. Pour les familles disposant de trois SMIC, le taux d'effort serait passé de 36,5 % (hors APJE) en 2002 à 45,5 % en 2004. En revanche, les mesures fiscales de 2005 et 2006 ont permis aux ménages disposant d'un revenu égal à trois SMIC de réduire leur taux d'effort de 38,6 % à 25 %. L'emploi d'une garde à domicile reste de fait utilisé par les familles disposant des plus hauts revenus, leur taux d'effort étant le moins élevé.

Taux d'effort en cas de garde à domicile

		1 SMIC	3 SMIC	6 SMIC
2002	Coût pour la famille	NC	NC	NC
	Taux d'effort	Impossible	36,5 %	NC
2004	Coût pour la famille	1 277 €	1 281 €	931 €
	Taux d'effort	121,3 %	45,5 %	17,6%
2005	Coût pour la famille	1 374 €	1 354 €	1 019 €
	Taux d'effort	125,3 %	46,1 %	18,2%
2006	Coût pour la famille	1 210 €	1 191 €	858 €
	Taux d'effort	106,2 %	38,6 %	14,7%
Prévision 2007	Coût pour la famille	684 €	791 €	898 €
	Taux d'effort	58,4 %	25,0 %	15,0%

Source : PLFSS 2008 – annexe 1 PQE

collectivement, de façon régulière ou occasionnelle les enfants de moins de 6 ans.

3 – L'absence de corrélation entre les taux d'effort, les revenus et le coût pour la société des modes de garde

La dispersion des taux d'effort observée en fonction des revenus et des modes de garde n'est pas cohérente sur le plan de l'équité : à l'exception des EAJE, le taux d'effort des familles est d'autant plus important que les revenus des familles sont faibles. Pour les EAJE, le taux d'effort augmente quand le revenu du foyer passe de un à trois SMIC puis il diminue quand il est de six SMIC (impact du barème national fonction des revenus).

La dispersion des taux d'effort n'est pas non plus cohérente du point de vue de la bonne utilisation des fonds publics, qui supposerait que le coût pour la collectivité baisse plus fortement quand les revenus des familles augmentent.

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 €).

B – Un libre choix qui se heurte à l’insuffisance de l’offre de garde

La PAJE, qui visait à mieux solvabiliser les familles, laisse entière la question de l’offre de garde, dont le développement relève d’autres acteurs et d’autres dispositifs. Le déséquilibre entre l’offre de garde et la demande a été aggravé par le dynamisme de la natalité observé depuis 2003 et un resserrement de la scolarisation des enfants de 2-3 ans.

Les commissions départementales d’accueil des jeunes enfants (CDAJE), créées par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l’action sociale et médico-sociale, avaient notamment pour mission d’identifier les besoins et de coordonner le développement de l’offre de garde. Or, ces commissions peinent à se mettre en place et à jouer un rôle opérationnel³⁶⁵.

1 – La garde par les assistantes maternelles

Ce mode de garde est peu coûteux pour la collectivité. Pourtant, le nombre d’assistantes maternelles agréées, qui avait augmenté au moment de la mise en place de l’AFEAMA (132 000 en 1990, 338 000 en 2000), plafonne depuis 2004. Le taux d’exercice de la profession plafonne également : il est passé de 54 % en 1990, à 69,8 % en 2003 et à 70,2 % en 2005. Enfin, le chômage, perceptible notamment dans certains quartiers sensibles, est mal identifié : au niveau statistique, le taux de non exercice recouvre à la fois les assistantes maternelles ne désirant pas exercer et celles qui sont au chômage. Au total, le nombre de places auprès d’assistantes maternelles exerçant leur activité, estimé à 689 200 en 2005, a progressé de 2,9 % par an entre 2003 et 2005, ce qui correspond au taux de croissance de la natalité entre 2005 et 2006. Le grand nombre de départs à la retraite prévu dans les prochaines années (environ 80 000 d’ici 2015) va encore aggraver le déséquilibre.

Aucune étude n’a été réalisée pour comprendre les raisons de la faible progression du nombre d’assistantes maternelles agréées et la stagnation du taux d’exercice, alors même que la réforme statutaire de 2005 et la mise en place de la PAJE auraient dû conduire à une augmentation des effectifs de la profession.

365. Elles n’avaient été mises en place fin 2007 que dans 60 départements.

Plusieurs facteurs explicatifs sont néanmoins avancés tels que les délais administratifs pour l'obtention d'un agrément et les normes de logement exigeantes qui sont imposées, ainsi que certaines difficultés d'exercice de la profession ou le caractère plus rémunérateur des indemnités chômage par rapport à la rémunération d'assistante maternelle.

Afin de réduire le chômage des assistantes maternelles, certaines communes autorisent des rassemblements d'assistantes maternelles dans des locaux, transformés en crèches familiales « sauvages ». Mais des solutions pérennes devraient être envisagées telles que l'augmentation des aides à la mise aux normes des habitations ou la réforme du cadre juridique des crèches familiales pour permettre la mise à disposition de locaux à des assistantes maternelles.

2 – La garde à domicile

Cette solution est de loin la plus onéreuse par enfant gardé. Elle bénéficie surtout aux familles aisées qui cumulent les allocations PAJE avec des réductions d'impôts.

Toutefois, le recensement exhaustif du nombre d'enfants ainsi pris en charge et des personnes qui s'en occupent est difficile en l'absence d'agrément préalable des gardes et de la méconnaissance du nombre de familles qui ne perçoivent pas d'aides de la CNAF. En outre, la réduction d'impôts accordée pour emploi de personnels à domicile ne distingue pas la population des gardes d'enfants de celle exerçant d'autres types d'activités.

Les aides directes versées ont augmenté en euros constants de 75 % entre 2003 et 2006 (119 M€ contre 208 M€) et les sommes moyennes versées à chaque famille par les CAF ont augmenté de 17 % par an en moyenne (de 2 245€ par an en 2003 à 3 558 € en 2006).

3 – Les établissements d'accueil des jeunes enfants

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€.

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 multi-accueil 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).

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 famille³⁶⁶.

4 – 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).

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.

5 – Evolution globale

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

366. 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.

367. Coûts incluant les agents territoriaux spécialisés d'écoles maternelles (ATSEM), mais pas celui des personnels en charge du périscolaire ni de la cantine.

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 %.

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 2006³⁶⁸.

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.

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 œuvre 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).
