MENSUEL FONDÉ EN 1865 ■ 200 F ■ ISSN 0770 8602 ■ ÉDITIONS J. DIEU-BRICHART

LA REVUE GÉNÉRALE

Baudouin F. Petit

Et si on répartissait autrement les subsides pour la garde des enfants ?

Extrait de la Revue générale n° 2 février 1991.

BAUDOUIN F. PETIT*

ET SI ON RÉPARTISSAIT AUTREMENT LES SUBSIDES POUR LA GARDE DES ENFANTS ?

En janvier 1990, un *audit* de la Sobemap préconisait la réduction du personnel des crèches subventionnées par l'Office de la naissance et de l'enfance (O.N.E.). Aujourd'hui, la situation dans ce secteur est environ une puéricultrice pour sept enfants. Alors que des crèches privées d'entreprise augmentent ce rapport à près d'une pour quatre (société Swift), le rapport de la Sobemap en proposait une pour dix.

Il est certain que la qualité de l'accueil en souffrirait. Les parents et le personnel de l'O.N.E. se sont insurgés contre cette dégradation prévisible, redoutant une dérive vers des « crèches-parkings » incapables d'assurer des rapports affectifs normaux avec des adultes disponibles et sereins.

Il faut tout faire pour que les enfants en garde bénéficient d'un accueil de bonne qualité et il faut en payer le prix. Mais quel est ce prix, qui doit le payer et comment ?

UN FINANCEMENT PUBLIC GÉNÉREUX

L'O.N.E. verse des subsides aux crèches. En 1988, ils ont légèrement dépassé 125 000 francs en moyenne par enfant accueilli (734 francs par journée de présence). Cet argent ne couvre que les salaires nets du personnel de soins (médecins, infirmières, puéricultrices), la nourriture, le matériel médical et les médicaments. L'Office national de l'Emploi (ONEm) prend à sa charge les salaires du personnel non soignant (femmes de ménage...) et toutes les charges sociales.

Le reste des frais de fonctionnement dépend de la participation des parents. Actuellement elle s'échelonne de 50 à 577 francs par jour de fréquentation, selon le revenu de la famille. Depuis 1988, la plus grande partie (80 %) est déductible fiscalement. Elle procure une économie d'impôts (payée par les autres contribuables) qui peut atteindre près de 40 000 francs par an, additionnels non compris[1]. Cette économie est d'autant plus forte que le revenu du ménage est élevé. Malgré cela, les participations personnelles ne sont pas redistribuées entre les crèches, ce qui crée des disparités de ressources entre elles selon le milieu social desservi.

* Pédiatre et médecin de crèche.

À ces dépenses de fonctionnement s'ajoute le cout des bâtiments, souvent pris en charge par les pouvoirs publics, que ce soit entièrement (crèches communales) ou partiellement (crèches privées qui peuvent bénéficier d'une aide de la Communauté française couvrant jusqu'à 70 % des frais de construction ou de rénovation).

Au total, la collectivité supporte la grande majorité du financement. Un document officiel estime que les enfants placés en crèche coutent en moyenne au contribuable 1628 francs par jour de présence (271 francs s'ils sont confiés à une gardienne)[2].

UN ACQUIS SOCIAL AMBIGU

On doit naturellement se réjouir si la société aide les jeunes parents d'enfants en bas âge. Et la subvention des crèches et des gardiennes a posé un jalon dans l'émancipation des femmes, leur ouvrant la possibilité de travailler sans renoncer à avoir des enfants.

Cependant, ce subside bénéficie à moins d'un enfant sur quatre au-dessous de trois ans. Comme il s'adresse en général à des familles où les deux parents travaillent, il s'ajoute à ces deux revenus. Les familles à un seul revenu où la mère s'occupe elle-même de l'enfant en sont exclues *ipso facto*. La subvention des crèches et des gardiennes est certainement un *progrès*, mais ses rapports avec la *justice sociale* ne sont pas clairs : l'avantage est discriminatoire vis-à-vis des jeunes enfants gardés par leur mère (ou un autre membre de la famille).

Objectivement, ce mode de financement gonfle les revenus du deuxième travailleur rémunéré de la famille et incite spécialement les mères à travailler à l'extérieur. Il a peut-être contribué à l'afflux massif des femmes sur le marché de l'emploi, un facteur parmi d'autres des bas salaires et du chômage féminins. En tout cas ce que gagne la mère n'atteint pas forcément le cout réel et social de la crèche où elle a parfois deux enfants. En revanche, elle fait tourner l'économie ; elle consomme davantage et procure directement des emplois à d'autres personnes (infirmières, puéricultrices...).

BON ET MAUVAIS USAGE DES CRÈCHES

Si on s'intéresse plutôt à la petite enfance qu'aux statistiques économiques, on doit évaluer les crèches d'abord selon les besoins du nourrisson. C'est là surtout qu'il faut marquer des réserves.

Certes, une bonne crèche disposant d'un cadre sain, agréable et surtout d'un personnel bien formé, motivé, chaleureux et assez nombreux peut apporter beaucoup à l'épanouissement des jeunes enfants. Tous ne bénéficient pas chez eux de l'attention qu'ils méritent, dans de bonnes conditions de logement et d'environnement.

Il serait pourtant erroné de faire des crèches la norme dans les soins aux plus jeunes nourrissons. Surtout avant l'âge d'un an, une forte présence maternelle est fondamentale et, même si la crèche n'est pas nécessairement une mauvaise solution, elle est rarement la meilleure.

D'autre part, malgré les meilleures précautions, le risque infectieux de l'enfant de moins d'un an est fortement accru en crèche. L'impossibilité pratique de l'allaiter contribue au risque digestif (diarrhées). Son risque respiratoire doublé ou triplé rapproche sa situation de celle du bébé dont les deux parents fument, et l'expose lui aussi à des séquelles broncho-pulmonaires.

En Suède, après la naissance la mère reçoit un congé payé de sept mois, complété par un congé de deux mois à partager entre les deux parents. À l'âge de sept mois, 70 % des petits Suédois sont encore au sein. On estime que cet allaitement prolongé est responsable de la meilleure santé de ces enfants par rapport à ceux des pays voisins. L'avantage persiste dans les statistiques jusqu'à l'âge de sept ans et il est source d'importantes économies.

Signalons au passage que la Suède est, de tous les pays européens développés, le seul dont la natalité a remonté sensiblement au cours de ces dernières années.

DES AIDES ÉGALES MAIS TAXÉES

Il parait légitime de conclure qu'une politique honnête et cohérente des soins quotidiens à la petite enfance devrait obéir à certains principes, dont on peut explorer les conséquences.

1. Même pour ceux qui en bénéficient, les subsides sont mal « ciblés ». À première vue, les pouvoirs publics font un effort similaire pour chaque enfant en crèche. Cependant, cet argent ne suffit pas à couvrir les dépenses. Dès lors que les crèches dépendent financièrement des parents, qui participent suivant leur revenu et déduisent fiscalement cette participation, la contribution publique augmente fortement avec le revenu familial. Or la participation des familles n'est redistribuée qu'au sein de la même crèche, incitant d'ailleurs le personnel à ne pas accepter « trop » d'enfants de milieux défavorisés.

Les crèches des quartiers sous-privilégiés obtiennent donc, en participations obligatoires des parents aux frais de garde, nettement moins que celles qui accueillent des enfants plus favorisés. D'autre part, il suffit que le revenu moyen des usagers de la crèche s'écarte de la moyenne nationale pour que *la redistribution échoue ou opère à rebours*. Il est à craindre que ces *faux pas* du financement officiel soient la règle plutôt que l'exception.

Le moindre des correctifs serait de remplacer la déductibilité des frais de garde par un *crédit d'impôt identique pour chaque enfant* et par journée d'hébergement payant.

Mais on peut faire mieux, et diriger plus sélectivement les subsides vers ceux qui en ont besoin, y compris les nourrissons gardés par leur mère dans des familles démunies. La manière la plus simple d'y parvenir serait paradoxalement de commencer par répartir *également* les aides publiques à la petite enfance entre tous les enfants de moins de trois ans.

2. En effet, il est indécent que des familles soient victimes d'une discrimination financière de la part de l'État parce qu'un des parents s'occupe des enfants et n'a pas de revenu professionnel. Elles sont privées des subsides versés aux crèches pour le *même travail*, même si les crèches en touchent d'autres pour offrir des soins médicaux également accessibles dans les consultations de nourrissons.

Les crèches et les gardiennes bénéficient de divers subsides directs et indirects (comme les économies d'impôts des parents), qui occultent et compliquent sans nécessité le financement des gardes d'enfants. Une manière de promouvoir la transparence, une gestion plus autonome, et de rétablir l'équité, serait d'*adjoindre tous ces subsides aux allocations familiales* des trois premières années. Ils resteraient une contribution aux soins des enfants, mais cesseraient d'orienter le choix des parents. D'ailleurs il semble que cette influence sous-estime implicitement les besoins vitaux des plus jeunes et la qualité de la vie familiale, voire l'intérêt à long terme de la société.

Au demeurant, si on considère les allocations familiales comme un droit de l'enfant, il serait logique de les financer par l'impôt plutôt que par des cotisations professionnelles. Cela aiderait à mettre un terme à l'inégalité anachronique de ces allocations entre enfants du même âge, d'après leur rang dans la famille, et surtout selon que le parent bénéficiaire est salarié ou indépendant[3].

3. Supposons maintenant qu'après suppression de la déductibilité fiscale des paiements aux crèches, on *ajoute le subside* — devenu unique et individuel par son intégration aux allocations familiales — *au revenu imposable* taxé progressivement.

On peut veiller à ce que le surplus d'impôt soit nul pour les plus pauvres, en relevant leur plancher d'imposition. Par contre, l'accroissement des recettes fiscales provenant de la disparition des économies d'impôts, et de la récupération partielle des subsides chez les plus favorisés, serait recyclé dans les subsides eux-mêmes, facilitant leur financement.

4. Il est vrai que la répartition des subsides se faisant sur un plus grand nombre, la participation personnelle des parents d'enfants en crèche aura tendance à s'alourdir, surtout si on entend maintenir ou améliorer la qualité de l'accueil.

Il faudra mesurer les conséquences sur les ménages les moins favorisés. Si les deux conjoints ont un travail rémunéré, ils ne sont probablement pas trop à plaindre, mais personne ne souhaite aggraver les difficultés des mères étudiantes ou seules, ni des métiers « typiquement féminins » sous-payés (infirmières, etc.). On devra élaborer au moins des formules de transition, par exemple en n'appliquant la hausse des tarifs qu'aux nouveaux entrants à la crèche (rappelons que les enfants n'y restent pas plus de trois ans).

5. En revanche, le retour à la neutralité des subsides aux familles d'enfants en bas âge, et la responsabilisation financière des parents, devraient favoriser à moyen

terme les solutions les moins couteuses, ou qui offrent le meilleur rapport coût-avantages ; en pratique, aujourd'hui, probablement les gardiennes aux dépens des crèches.

Les enfants en crèche bénéficient d'un subside très supérieur à celui attribué aux enfants hébergés chez une gardienne. Cette générosité sélective se justifie d'autant moins qu'elle privilégie la formule la plus couteuse et qu'il y a pénurie de places d'enfants à garder. Les crèches ne satisfont que deux tiers des demandes[4] et on manque de gardiennes alors qu'elles offrent des solutions plus souples quand les parents travaillent à temps partiel.

Budgétairement, socialement, mais aussi pour l'équilibre affectif et la santé des plus jeunes, on aurait souvent intérêt à subtituer les gardiennes aux crèches. Dès lors, il serait également justifié d'augmenter les barèmes des gardiennes pour multiplier leur nombre. Ainsi le nombre moyen d'enfants par gardienne diminuerait, les parents se trouveraient devant un choix plus large, l'ambiance redeviendrait plus familiale et le risque infectieux reculerait.

6. L'adoption d'un mode de financement plus rigoureux ne risque-t-elle pas de contraindre à la fermeture la plupart des crèches actuelles, au moins celles qui sont dépourvues de ressources privées suffisantes ou complétant la participation des parents ? Autrement dit, cette proposition est-elle soutenable ou crédible ?

En réalité, la plupart des crèches sont annexées à des institutions ou à des sociétés capables de prendre largement ou totalement le relai des pouvoirs publics en mettant la crèche à la disposition de leur personnel. Au besoin, l'État, voire les syndicats, pourraient les y encourager. Certaines entreprises financent déjà des crèches qui permettent aux mères de rester en contact avec leurs enfants pendant la journée de travail. Et les *crèches d'entreprises* bénéficieront bientôt de nouvelles incitations fiscales[5].

7. Le redressement de l'injustice subie par les familles qui s'occupent seules de leurs enfants convaincra certains parents de « rentrer à la maison », fût-ce temporairement ou partiellement. Leurs enfants quitteront plus facilement la crèche ou la gardienne. Les nourrissons restés en garde bénéficieront d'un personnel moins surchargé et les autres retrouveront peut-être leur mère ou leur père.

8. En eux-mêmes, ces principes n'augmentent pas, ou augmentent peu, l'effort de l'État en faveur de la petite enfance. Ils le canalisent autrement pour le rendre plus social, plus équitable et plus rationnel. Ensuite on examinera les options possibles. Ainsi l'accroissement graduel des allocations familiales de la première année pourrait aider les parents à épargner à l'enfant un placement pendant cette période.

1. Christian Linard de Guertechin, *Famille et impôt : une réforme à réformer*, dans la *Revue générale*, décembre 1990.
2. *Les parents au travail... et la marmaille ?* Bruxelles, Ministère de l'Emploi et du Travail, novembre 1988.
3. Cela n'empêcherait pas de soumettre le paiement de ces allocations majorées à certaines conditions, comme la fourniture de rapports détaillés attestant d'une surveillance médicale régulière.
4. *Garderie, pénurie. Pas de quoi rire*, Ligue des familles, janvier 1990.
5. Ces incitants fiscaux sont évidemment un nouveau subside discriminatoire vis-à-vis des familles qui en seront privées. Malgré cela la formule me parait plus acceptable. Elle vise avant tout à accélérer une évolution qui est la condition, ou une conséquence, de l'adaptation des entreprises à leur personnel féminin. D'autre part, le retrait à terme de ces avantages fiscaux, obligeant l'entreprise à se substituer entièrement à l'État, quitte à accroitre un peu la participation des parents, ne menacerait probablement pas l'existence et la qualité de ce type de crèche.

La *Revue générale* applique les rectifications orthographiques proposées par le Conseil supérieur de la Langue française.