

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juillet 1972.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur la proposition de loi tendant à instituer, dans le secteur privé, une contribution patronale obligatoire à titre de participation au financement de la construction et au fonctionnement de crèches,

Par M. André AUBRY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Darou, *président* ; Marcel Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, *vice-présidents* ; Jean-Baptiste Mathias, Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jacques Braconnier, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavallé, Louis Courroy, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriët, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, André Rabineau, Victor Robini, Eugène Romaine, Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Henri Terré, René Touzet, René Travert, Raymond de Wazières.

Voir le numéro :

Sénat : 379 (1971-1972).

Crèches. — Travail des femmes - Taxes parafiscales.

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION	3
I. — LA VALEUR DE LA CRÈCHE.....	5
A. — Le rôle social de la crèche.....	5
B. — La protection physique et mentale de l'enfant.....	6
C. — La première éducation de l'enfant.....	7
II. — LE PROBLÈME DU FINANCEMENT DES CRÈCHES.....	9
A. — Etat actuel du nombre de crèches.....	9
B. — Les besoins à satisfaire.....	10
C. — L'insuffisance des programmes et des moyens.....	11
III. — EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI.....	18
IV. — ANNEXES	27

INTRODUCTION

La première garderie de nourrissons connue dans le monde fut créée en France, dans les Vosges, au Ban-de-la-Roche, en 1770. C'est le pasteur de la commune, J. Oberlin, aidé de jeunes filles du village, qui prit cette initiative pour venir en aide aux familles complètement accaparées par les travaux du bois.

La première crèche fut celle de Chaillot ouverte en 1844. Dès 1846, 14 crèches se groupaient dans « la Société des crèches ». D'autres crèches privées ouvrirent à Paris (notamment celles de l'Œuvre nouvelle des crèches parisiennes) ainsi qu'en province. Nombre d'entre elles firent appel au concours de congrégations et notamment aux sœurs de Saint-Vincent-de-Paul. Parfois, apparurent des garderies à but lucratif.

Au cours du XIX^e siècle surgirent également les premières crèches publiques municipales.

La formule de la crèche moderne date seulement de l'après-guerre.

Une ordonnance du 2 novembre 1945 sur la protection maternelle et infantile, puis le décret du 21 avril 1945 réglementèrent les crèches, les pouponnières, les consultations de nourrissons et les gouttes de lait, tant en ce qui concerne l'aménagement des locaux, les soins à donner aux enfants, les garanties à exiger du personnel que les modalités du contrôle administratif.

Qu'est-ce exactement aujourd'hui qu'une crèche ? Mmes Françoise Davidson et Paulette Maguin, dans leur livre « Les Crèches », en donnent la définition suivante :

« Les crèches sont des établissements destinés à garder pendant le travail de leur mère des enfants bien portants ayant moins de trois ans accomplis.

« Ouvertes de 6 heures ou 7 heures du matin jusqu'à 19 heures ou 19 h 30, elles sont donc fermées la nuit, le dimanche et les jours fériés, souvent le samedi après-midi, et de plus en plus fréquemment le samedi matin.

« La durée quotidienne du séjour est par conséquent de longue durée, et la garde va s'étendre sur des mois et des années, couvrant ainsi la quasi-totalité de la période la plus féconde de la vie, celle pendant laquelle s'acquièrent, à un rythme inégalé par la suite, la motricité et l'intelligence, pendant laquelle s'élaborent les fondements de la personnalité, durant laquelle le nouveau-né parasite devient un individu indépendant, doué de compréhension et du langage.

« C'est dire l'énorme responsabilité de la crèche qui se substitue aux parents pour une large part de ces développements et de ces apprentissages. Aussi sera-t-il essentiel que les enfants trouvent dans ce deuxième milieu d'existence non seulement tous les soins nécessaires à un bon développement physique, mais également des conditions propres à satisfaire leurs besoins affectifs et intellectuels. »

Il y a aujourd'hui incontestablement une situation de crise : le nombre des crèches est très insuffisant. Le décalage entre l'ampleur des besoins et les moyens de les satisfaire est intensément vécu au sein des familles. Cette situation entraîne de grandes difficultés pour les femmes qui travaillent et doivent rechercher des solutions pour faire garder leurs enfants. Des millions de femmes qui désireraient travailler ne peuvent le faire, ce qui constitue un manque à gagner pour les foyers, mais également pour le développement économique du pays.

I. — La valeur de la crèche.

Les crèches, comme les maternelles, réalisations précieuses du monde moderne figurent, là où elles existent, parmi les plus belles réussites françaises.

Le rôle de la crèche, en effet, est triple.

Elle assure :

- un rôle social, en permettant à la mère de travailler ;
- la protection physique et mentale de l'enfant ;
- la première éducation de l'enfant.

A. — LE RÔLE SOCIAL DE LA CRÈCHE

Le travail de la mère est le principal motif pour mettre l'enfant en crèche. L'importance croissante donnée au problème des crèches tant dans les études spécialisées que dans l'opinion publique, a été de pair avec le nombre sans cesse accru des jeunes mères travailleuses.

Sur plus de 7 millions de femmes actives, 400.000 aujourd'hui élèvent des enfants de moins de trois ans, au nombre desquelles 320.000 sont salariées. En 1980, il y aura environ 9 millions de femmes travailleuses. On prévoit qu'elles seront surtout groupées dans les centres urbains.

Les préjugés à l'égard de la femme qui travaille, les conceptions sur l'obligation pour la femme de vivre au foyer, ont perdu progressivement de leur force.

La législation en vigueur favorise cependant la mère de famille ne travaillant pas au regard de la femme qui travaille : la première bénéficie, et c'est justice, du salaire unique (1).

(1) Rappelons qu'en application de la loi du 3 janvier 1972 l'allocation de salaire unique ne sera plus versée à toutes les mères qui restent à leur foyer mais seulement aux familles dont les revenus sont inférieurs à un chiffre limite fixé par décret, les familles les plus nécessiteuses bénéficiant en revanche d'une majoration.

Mais un effort doit être réalisé pour que les travailleuses, puisqu'elles sont à la fois travailleuses, ménagères et mères, soient à parité avec celles qui ne travaillent pas. L'institution d'une allocation pour frais de garde, versée en application de la loi du 3 janvier 1972 aux familles touchant deux salaires dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond, a répondu à cette préoccupation.

Un sentiment de culpabilité persiste encore chez certaines mères qui peuvent s'imaginer coupables d'abandon et craindre que l'enfant soit en moins bonne condition à la crèche qu'à la maison.

Mais, en fait, les mères qui ont l'expérience des crèches n'ont pas cet état d'esprit : elles comprennent que l'enfant en sera largement bénéficiaire et s'adaptera plus vite et mieux au milieu social où il doit vivre.

Ces difficultés psychologiques seront surmontées au fur et à mesure que seront créées des crèches attrayantes en nombre suffisant, mais également à condition que soient améliorées les conditions de travail de la mère.

B. — LA PROTECTION PHYSIQUE ET MENTALE DE L'ENFANT

La crèche est un établissement conçu et réalisé pour l'enfant.

Les normes d'espace et de salubrité garantissent à l'enfant un champ d'action large et aéré, comprenant le plus souvent un jardin, sans aucune comparaison avec ce qui est habituellement réservé à l'enfant dans les conditions actuelles de logement. Le chauffage, la sécurité des portes, sont particulièrement étudiés. Le mobilier est à sa mesure.

La surveillance médicale de l'enfant est mieux assurée dans une crèche classique que chez une nourrice aussi attentive soit-elle : vaccination, diagnostic de troubles divers, prévention des maladies épidémiques ou non sont plus faciles dans une telle structure que chez un particulier. La crèche joue donc un rôle important dans l'organisation d'une véritable politique de protection maternelle et infantile (P. M. I).

C. — LA PREMIÈRE ÉDUCATION DE L'ENFANT

La crèche, conçue comme un ensemble pédagogique pour la première enfance, constitue, au même titre que la maternelle ou les enseignements suivants, un véritable service public. Sur ce plan, il ne saurait être question d'apprécier sa rentabilité immédiate. Par contre, sur le plan social, elle est la source d'économies certaines : prévention de maladies, mais aussi meilleure intégration scolaire et sociabilité accrue. Elle contribue à éviter les retards et des redoublements. Ces dernières années, des efforts ont été entrepris pour rendre les locaux attrayants (couleurs, jouets spéciaux) et par là même stimulants sur les plans perceptif et moteur.

La vie collective dès le plus jeune âge paraît avoir des conséquences positives pour l'enfant dans la mesure où elle lui permet d'acquérir plus tôt le respect de l'autre. La présence d'autres enfants apporte une stimulation qui aidera le tout petit à se différencier progressivement d'autrui et à affirmer sa propre individualité.

Ainsi, le passage dans une crèche assure à l'enfant, dans le respect d'autrui et l'acceptation de soi-même, une bonne préparation à la vie scolaire et professionnelle. Les directrices d'école maternelle le reconnaissent volontiers : l'enfant venant de la crèche est mieux adapté à l'école.

La qualité et le nombre des personnels ont évidemment une grande importance quand il s'agit d'apprécier la valeur de la crèche. Une crèche comprend en personnel permanent :

- Une directrice, puéricultrice diplômée d'Etat ;
- Une employée pour cinq enfants ne marchant pas ;
- Une employée pour huit enfants qui marchent.

La coutume s'est imposée peu à peu que ce personnel de soins soit composé, au moins en partie, d'auxiliaires de puériculture. Les meilleures crèches ont même recherché un personnel éducatif plus spécialisé pour les enfants les plus grands, et recruté une jardinière d'enfants à la place d'une auxiliaire.

Le personnel d'une crèche est donc composé généralement de la manière suivante :

- Une puéricultrice diplômée d'Etat, qui est la directrice ;
- Une jardinière d'enfants ;
- Des auxiliaires de puériculture en nombre variable suivant la capacité de la crèche (généralement six à huit) ;
- Une cuisinière ;
- Une buandière-lingère ;
- Un ou deux agents de service,

s'y ajoutent, en personnel à temps partiel :

- Le médecin chargé de la surveillance médicale de manière périodique au moins hebdomadaire ;
- Dans les meilleurs cas un psychologue.

A cet égard, l'étude publiée sur les crèches en 1970 par le Centre d'études et de recherches marxistes souligne qu'il faudrait que chaque enfant, chaque groupe d'enfants, soit régulièrement examiné. Le psychologue, de concert avec les médecins, devrait au cours de ses visites avoir un rôle considérable d'éducation envers les berceuses et les aides puéricultrices. Nombreux sont les psychologues qui sortent des universités après des études hautement qualifiées. La plupart d'entre eux sont sans travail et ils seraient tout naturellement à leur place dans les crèches. Cela revient à dire qu'il faut créer ces postes et y consacrer les crédits nécessaires.

Cet examen rapide des conditions d'accueil et de vie de l'enfant en crèche montre toute la valeur de cet établissement et la nécessité, non de supprimer les crèches, mais au contraire d'en adapter le nombre aux besoins réels des mères qui travaillent comme d'en améliorer le fonctionnement. C'est pour l'enfant une sécurité dans le devenir de son développement et de sa santé.

II. — Le problème du financement des crèches.

A. — LE NOMBRE ACTUEL DE CRÈCHES

Selon les statistiques fournies par le Ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale (1) il y avait, en France, au 1^{er} janvier 1971, 697 crèches dont 651 dans la région parisienne et 346 sur le reste du territoire, soit, au total, 31.792 *berceaux* répartis pour moitié entre la région parisienne et la province. *Ces chiffres comprennent non seulement les crèches traditionnelles mais aussi les placements familiaux de jour, au nombre d'environ 3.000, regroupés en une centaine de centres.*

Or, il y a, en France, 7 millions de femmes actives (dont 5 millions de salariées).

Environ 350.000 femmes salariées ont un enfant de moins de trois ans.

Au vu de ces chiffres, la conclusion est claire : à peine plus d'un bébé sur dix dont la mère travaille peut être placé en crèche.

De plus en plus souvent, les grands-mères elles-mêmes exercent une activité professionnelle ou habitent loin de leurs enfants. Rares sont les familles qui ont des ressources suffisantes pour laisser l'enfant chez lui aux soins d'une employée de maison.

La majorité de la garde des petits enfants est donc faite sous forme de placement familial libre en externat : à la journée, de jour et de nuit, au mois, etc. Il est laissé au libre choix des familles, à leur charge entière, pratiquement sans contrôle des pouvoirs publics.

(1) Voir tableaux en annexe au rapport.

B. — LES BESOINS A SATISFAIRE

Selon l'Organisation mondiale de la santé, les normes idéales en matière d'équipement en crèches sont les suivantes : 40 berceaux pour 10.000 habitants, soit 200.000 berceaux pour 50 millions de Français.

Selon les services de la P. M. I., il faut une crèche de 50 berceaux pour 10.000 habitants dans la région parisienne mais il suffit d'une crèche pour 20.000 habitants, en moyenne, dans l'ensemble du pays, soit 125.000 berceaux pour 50 millions de Français.

La France comptant actuellement moins de 6 berceaux pour 10.000 habitants, l'insuffisance est patente par rapport aux besoins théoriques, même évalués selon l'hypothèse la plus basse.

Il est loisible de faire valoir que les besoins effectivement constatés n'atteignent pas ces chiffres : environ 60.000 demandes d'admission dans les crèches sont enregistrées chaque année, soit deux à trois fois le nombre de places existantes.

Mais, outre que l'insuffisance ainsi constatée est déjà alarmante, il faut tenir compte du fait que bien des familles ne font pas même l'effort d'une démarche, sachant d'avance que celle-ci n'aboutirait pas. De plus, seules sont enregistrées, en principe, les demandes de femmes qui travaillent hors de leur foyer : toutes celles qui désirent travailler mais ne peuvent le faire tant qu'elles n'ont pas la possibilité de donner leur enfant à garder ne sont pas habilitées à s'inscrire.

Il est clair que le développement des équipements en crèches révélerait une demande latente qui, pour lors, ne se manifeste pas.

D'autre part, l'évaluation des besoins réels à satisfaire doit tenir compte de l'accroissement de la population active féminine, lequel devrait atteindre 845.000 unités pendant la période de 1969 à 1975, au lieu de 475.000 de 1962 à 1968 (Commission de l'Emploi du VI^e Plan). Cet accroissement est particulièrement sensible pour les jeunes femmes de vingt à vingt-quatre ans (plus 230.000) et de vingt-cinq à vingt-neuf ans (plus 415.000) qui ont pour une grande part charge de jeunes enfants.

Le groupe « démographie » du VI^e Plan a évalué les besoins actuels à 190.000 berceaux, ce qui est proche des normes idéales établies par l'O. M. S. Pour les satisfaire, il faudrait multiplier par sept les équipements existants en crèches traditionnelles.

C. — L'INSUFFISANCE DES PROGRAMMES ET DES MOYENS

Face à ces besoins considérables, les moyens mis en œuvre demeurent insuffisants.

Dans le rapport général du VI^e Plan, il est dit qu'une des actions prioritaires, conforme au développement économique et aux aspirations des intéressés, doit être de permettre aux mères de famille d'assumer l'activité professionnelle qu'elles ont choisie.

En dépit de cette affirmation de principe, la construction de crèches ne bénéficie pas de l'effort prioritaire qui devrait lui être accordé.

Dans le cadre du VI^e Plan, la Commission « Action sociale » propose que soit consacré à l'équipement en crèches un crédit global de 190 millions de francs répartis comme suit :

— 160,7 millions pour la construction de crèches traditionnelles permettant la création de 13.300 places, ventilées chaque année de la manière suivante :

1971 :	1.000 places, soit environ	20 crèches de 50 berceaux ;
1972 :	1.500 places, soit environ	30 crèches de 50 berceaux ;
1973 :	2.400 places, soit environ	48 crèches de 50 berceaux ;
1974 :	3.500 places, soit environ	70 crèches de 50 berceaux ;
1975 :	4.900 places, soit environ	98 crèches de 50 berceaux.

13.300 places, soit environ 266 crèches de 50 berceaux
(coût d'un berceau évalué à 12.000 F).

— 29,3 millions pour les équipements nécessaires à la création de 10.800 berceaux de « placement familial en externat » (coût d'un berceau évalué à 2.700 F).

La réalisation de ces prévisions augmenterait des deux tiers le « parc » existant.

Un tel objectif paraît ambitieux ; cependant, il est critiquable pour plusieurs raisons :

1° Il est *insuffisant* : dans la perspective même d'une réalisation maximum du VI^e Plan, ne serait couvert qu'à peine le cinquième des besoins actuels ;

2° Il est fondé sur un développement accéléré du système de la *crèche familiale*, à propos duquel quelques observations doivent être formulées.

Le placement à domicile des enfants dénommé abusivement « crèche familiale » a fait récemment l'objet d'une réglementation nouvelle (1).

Un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans sont confiés à une gardienne sélectionnée, laquelle doit se soumettre à une surveillance médicale étroite sous le contrôle d'un organisme (public, municipal, allocations familiales ou autres) auquel les familles paient les frais de garde.

Actuellement, une organisation de « placement familial » accueille souvent 120 ou 160 enfants.

Comme ils sont dispersés chez plusieurs dizaines de nourrices, les enfants sont visités de loin en loin par une puéricultrice ou un médecin. La formule préconisée serait que ces placements soient rattachés à un centre de P. M. I.

Loin d'être une panacée, le placement à domicile n'est qu'un palliatif.

L'avantage financier par rapport à la crèche traditionnelle est évident du point de vue du coût en équipement. En revanche, du point de vue du fonctionnement, l'expérience tend à démontrer que cet avantage est quasi inexistant.

Certes, dans l'immédiat, le placement familial peut apporter une aide réelle aux mères en leur permettant de travailler et d'acquérir à la longue une certaine formation professionnelle. Il présente, en effet, des garanties supérieures au simple gar-

(1) Arrêté du 22 octobre 1971, *Journal officiel* du 11 novembre 1971.

diennage. Mais, en aucun cas, cette formule ne peut constituer une solution d'avenir susceptible de satisfaire aux besoins en qualité et quantité.

La crèche familiale ne saurait en effet constituer une solution miracle au problème des crèches : les placements familiaux en externat ne peuvent être que complémentaires à la construction indispensable d'un réseau étendu de véritables crèches modernes et fonctionnelles.

3° L'objectif fixé par la Commission « Action sociale » du VI^e Plan est basé sur une *hypothèse très optimiste en matière de coût* : 12.000 francs en moyenne pour la création d'un berceau (couvrant l'acquisition du terrain, la construction et l'équipement de la crèche) c'est vraiment le minimum. Un chiffre de 15.000 à 20.000 francs semble plus raisonnable.

4° Enfin, la réalisation de cet objectif est *sujette à caution*.

En effet, cet objectif peut-il être considéré comme réalisable — avec des mécanismes de financement inchangés — lorsqu'on sait :

— que les objectifs du IV^e Plan viennent tout juste d'être atteints ;

— que l'objectif du V^e Plan (10.000 berceaux nouveaux) n'est réalisé qu'à moitié ;

— que c'est dans le cadre d'un rattrapage du V^e Plan que 100 millions de dotation ont été prélevés pour 1971, à l'initiative du Gouvernement, sur les fonds sociaux des caisses d'allocations familiales en vue de financer à 50 % des opérations de création de crèches et que ces crédits ne sont pas encore épuisés.

On pourrait penser que la pénurie de crèches est due à la défaillance des initiatives : en fait, celles-ci sont découragées par le manque d'argent disponible.

Une crèche peut être créée à l'initiative de n'importe quel organisme public ou privé : personne privée, entreprise, caisse d'allocations familiales, collectivité locale, etc.

Si le projet est agréé par le Ministère de la Santé, c'est-à-dire s'il répond aux normes réglementaires en matière de sécurité, de salubrité, si l'utilité, face aux besoins locaux, est démontrée, les promoteurs peuvent obtenir un concours financier de l'Etat égal au maximum à 50 % du coût.

Le reste du financement est pris en charge, de façon variable selon la qualité du promoteur, par les collectivités locales, les organismes de sécurité sociale, et pour une part très faible, par des organismes privés (entreprises, œuvres, etc.).

En moyenne, les participations s'établissent comme suit :

Etat	50 % ;
Département	10 % ;
Communes	20 % ;
Caisses d'allocations familiales.....	20 %.

Selon les programmes d'actions détaillées du VI^e Plan (annexe 10, pp. 216 à 218) la participation maximale de l'Etat est appelée à diminuer (elle serait réduite à 40 %) et devrait être compensée par une participation accrue des collectivités locales en vue de mieux coordonner l'initiative de la création et la maîtrise du financement du fonctionnement des crèches.

Cette option est logique. Mais, est-elle sage ? Ne risque-t-on pas, en diminuant la part contributive de l'Etat, de décourager les initiatives ? En effet, le promoteur devra trouver les 60 % restants du financement. Et où les trouver ?

Il suffit, pour se convaincre de l'acuité du problème, de rechercher les raisons pour lesquelles la dotation ouverte sur les fonds sociaux des caisses d'allocations familiales n'a suscité aucune ruée : près de deux ans après le début de l'opération, les deux tiers de cette dotation restent encore disponibles.

Ces raisons sont simples : pour obtenir une subvention de 50 %, le promoteur doit présenter, à l'appui du projet, un plan de financement des 50 % restants. Voilà l'obstacle.

Les promoteurs éventuels n'ont pas à leur disposition les disponibilités utiles. Contraints de recourir à l'emprunt, ils hésitent à s'endetter sachant qu'une crèche n'est nullement une institution rentable

En effet, *le coût de fonctionnement d'une crèche est très élevé* étant donné la sévérité — indispensable cependant — des normes de sécurité et de salubrité, ainsi que des normes exigées pour la qualification du personnel, lequel pourtant est sous-rémunéré et, en conséquence, si difficile à recruter.

La journée d'un enfant revient de 25 F à 35 F.

La Commission « Action sociale » du VI^e Plan a calculé que, sur la base d'un coût journalier de 25 F, la place de crèche coûte 7.000 F pour une année de 280 jours effectifs. De l'avis même de cette commission, c'est le caractère onéreux de la gestion des crèches qui constitue le frein principal à leur développement.

La création progressive de 13.300 places de crèche au cours du VI^e Plan coûterait en frais de fonctionnement, cumulativement sur l'ensemble de la période, autant que l'équipement.

En 1969, les frais de fonctionnement des crèches traditionnelles ont été couverts de la manière suivante :

Familles	34,2 %
Etat	4,1
Départements	4,4
Communes	49,4
C. A. F.	4,6
Divers	0,7
Crèches centres hospitaliers	1,2
Œuvres	1,4
	—
Total	100 %

D'après ces chiffres, *plus de la moitié du financement incombe aux collectivités locales* qui éprouvent de grandes difficultés à l'assurer.

La Commission « Action sociale » du VI^e Plan préconise une répartition plus équilibrée des charges de fonctionnement :

1° *La part des collectivités locales* (départements et communes) *devrait être limitée à 30 % du financement ;*

2° Cet allègement important — quoique relatif puisque les charges de fonctionnement sont appelées à augmenter en valeur absolue au cours du VI^e Plan — devrait être compensé tout d'abord par une *augmentation de 34 à 40 % de la contribution globale des familles.*

De l'avis même des experts du Plan, ce chiffre de 40 % doit être considéré comme un *plafond maximum.*

Actuellement, les familles paient pour la garde journalière de leur enfant une somme variant de 2,50 F à 30 F selon le niveau de leurs ressources. Ce barème n'est pas uniforme dans tous les établissements.

Il est concevable de faire supporter par les seules familles les plus aisées l'augmentation envisagée de la contribution globale des familles, mais cela risquerait d'avoir un effet extrêmement fâcheux en incitant les crèches à recevoir de préférence les enfants de familles à revenus élevés. D'autre part, un prix de journée de l'ordre de 25 F à 30 F pèse déjà lourd dans un budget, surtout lorsqu'il y a deux enfants en bas âge.

Mieux vaut donc répartir sur l'ensemble des familles, selon un barème progressif, l'effort contributif supplémentaire, d'autant plus que les familles à faible niveau de ressources remplissant les conditions exigées pour prétendre à l'allocation pour frais de garde, peuvent être remboursées des frais exposés, dans la limite du montant maximum de l'allocation de salaire unique assortie de sa majoration, soit au 1^{er} juillet 1972 194,50 F par mois en zone sans abattement (un peu plus de 8 F par jour) ;

3° *L'Etat, dont la participation actuelle est de 4 %, verrait celle-ci élevée à 10 % ;*

4° *C'est finalement sur les caisses d'allocations familiales, dont la contribution passerait de 4,6 % à 20 % que serait reportée la plus grande part de la charge enlevée aux collectivités locales.*

Cette proposition est sans doute fondée sur la constatation de la situation excédentaire des caisses.

Or, cette situation est la résultante d'une politique familiale dont la stabilité n'est nullement assurée à moyen terme.

Dans ces conditions, était-il réaliste de la part des experts du Plan de tabler sur le quadruplement de la contribution des caisses d'allocations familiales ? (1).

(1) Le Ministère de la Santé publique ne dispose à cette date (septembre 1972) d'aucune statistique permettant d'évaluer dans quelle mesure les prescriptions des auteurs du rapport « Action sociale » concernant la répartition des frais de fonctionnement ont été effectivement suivies.

On note d'ailleurs que le rapport de la commission ne dit pas comment les caisses peuvent être concrètement incitées à ce surcroît de dépenses, ni comment des ressources suffisantes leur seront garanties pour y faire face.

•
*
* *

Au total, les propositions contenues dans le VI^e Plan ne sont guère concluantes quant aux moyens préconisés pour atteindre des objectifs, en tout état de cause, insuffisants.

Une conclusion s'impose : si l'on veut vraiment construire des crèches et assurer leur fonctionnement dans les meilleures conditions, il faut trouver de nouvelles sources de financement.

III. — Examen de la proposition de loi.

La proposition de loi n° 379 déposée par Mme Marie-Thérèse Goutmann et plusieurs de ses collègues du groupe communiste, tend à instituer dans le secteur privé une *contribution patronale obligatoire à titre de participation au financement de la construction et du fonctionnement des crèches*.

Le montant de cette participation serait de 0,50 % de la *masse salariale* et serait versée par les *entreprises de plus de 50 salariés*.

Votre Commission des Affaires sociales a examiné favorablement la proposition de loi dans sa séance du mercredi 28 juin 1972.

La construction de 400 crèches par an au cours des cinq prochaines années est d'une impérieuse nécessité.

La contribution patronale envisagée devrait permettre de construire à ce rythme jusqu'à satisfaction des besoins et de financer le fonctionnement des crèches ainsi créées : en effet, *le produit de cette contribution serait, en 1972, si elle existait, de l'ordre de 0,6 milliard de francs*.

Cette proposition paraît réaliste. Les profits réalisés sont très importants, les entreprises devraient pouvoir supporter une telle charge.

Les mères de famille qui confient leurs enfants à une crèche contribuent, par leur travail, comme l'ensemble des travailleurs manuels et intellectuels, à la création des richesses nationales. Comme mères, elles mettent au monde, elles élèvent ceux et celles qui seront les producteurs de demain. Bien souvent, le travail féminin est sous-payé par rapport à celui de l'homme (deux « smicards » sur trois sont des femmes).

A titre indicatif, rappelons qu'il y a quelques années les sommes résultant de l'inégalité des salaires qui frappait 310.000 ouvrières de l'industrie dans la région parisienne avaient été évaluées à 35 *milliards d'anciens francs*.

Acceptant la proposition sur le fond, votre commission a estimé cependant qu'il convenait de *permettre à l'employeur de déduire de sa contribution les dépenses qu'il peut faire de sa propre initiative en matière de crèches*.

C'est la raison pour laquelle le texte qu'elle propose à l'adoption du Sénat est sensiblement différent de la proposition de loi originelle :

Tout employeur de plus de 50 salariés — y compris les entreprises publiques à caractère économique et commercial — devrait consacrer annuellement à la construction ou au fonctionnement de crèches une somme égale à 0,50 % des salaires (1).

Ce n'est qu'au cas où il ne lui serait pas possible de s'acquitter de cette obligation en entreprenant des actions de sa propre initiative que l'employeur verserait au Trésor la différence entre ce qu'il doit et les dépenses engagées par lui directement.

Inspirée du « 1 % logement » (loi n° 63-613 du 28 juin 1963 relative à la participation des employeurs à l'effort de construction) et du système de participation obligatoire des employeurs au financement de la formation professionnelle (loi n° 71-575 du 16 juillet 1971), cette formule présente l'avantage de décentraliser l'investissement et de *stimuler immédiatement les initiatives là où les besoins se font ressentir* ; ainsi, le rythme de l'équipement en crèches devrait s'en trouver accéléré.

D'autre part, l'employeur est mieux à même d'accepter une charge supplémentaire si son produit est affecté à une réalisation à laquelle l'entreprise est directement intéressée.

En revanche — et c'est un inconvénient par rapport à la proposition de loi de Mme Goutmann — la définition des modalités d'application est une tâche complexe et délicate.

(1) Entendus au sens de l'article 231-1 du Code général des impôts, c'est-à-dire sommes payées à titre de traitements, salaires, indemnités et émoluments, y compris la valeur des avantages en nature.

Il conviendra notamment que le pouvoir réglementaire précise :

- comment les employeurs seront habilités à s'acquitter de leur dû et à justifier leurs dépenses. Les diverses actions susceptibles d'être entreprises devront être énumérées limitativement après un examen attentif de chaque hypothèse : prise en charge totale de la création et du fonctionnement d'une crèche d'entreprise, participation au financement d'une crèche municipale ou privée, éventuellement versement à un organisme agréé à cet effet (caisse d'allocations familiales, œuvre privée), etc.
- comment sera utilisé le produit du versement au Trésor : affectation à un fonds spécial, complément de ressources du Fonds d'action sociale de la Caisse nationale d'allocations familiales.

Afin d'assurer au dispositif mis en place la meilleure efficacité, les textes d'application devront être préparés en collaboration avec les confédérations patronales et les organisations syndicales de salariés.

Enfin il convient de noter que votre commission, compte tenu des modifications apportées au contenu du texte, a adopté un nouvel *intitulé* pour la proposition de loi.

*
* -*

L'implantation d'un réseau de crèches peut être envisagée de trois manières :

1. Crèches locales.

Des crèches devraient être construites dans les quartiers neufs et obligatoirement prévues dans les grands ensembles. Pour les grands centres urbains, la construction de crèches aux alentours des principales gares ou portes de la ville éviterait au maximum le transport des enfants et permettrait aux mamans, dont les horaires de travail ne correspondent pas aux horaires d'ouverture et de fermeture des crèches, de concilier au mieux horaires et trajets, avec moins de fatigue pour elles et leurs enfants.

Ces crèches locales pourraient être ouvertes, non seulement aux habitants de la localité ou du quartier, mais également aux travailleuses des entreprises situées dans le quartier ou la localité, sous réserve d'une contribution patronale proportionnelle au nombre de places retenues.

2. Crèches d'entreprises.

Chaque entreprise groupant un nombre important de jeunes travailleuses devrait avoir une crèche. De plus, la modernisation, la concentration amènent de plus en plus les entreprises à grouper dans de grands buildings plusieurs centaines, voire plusieurs milliers d'employés, à grande majorité féminine. Leur position excentrée, parfois éloignée de tout moyen de transport urbain, oblige ce personnel à utiliser de plus en plus la voiture individuelle et les directions à organiser des transports en car.

La construction de crèches dans de tels ensembles devrait être obligatoire, leur gestion étant assurée par les comités d'entreprise, avec prise en charge intégrale du financement par l'entreprise.

3. Crèches interentreprises.

Il est des entreprises peu importantes, des corporations aux effectifs dispersés dans de nombreuses localités et départements qui, dans l'immédiat, ne peuvent assurer à elles seules la construction et la gestion de crèches, crèches pourtant très utiles à une partie de leur personnel.

La construction de crèches interentreprises, la participation financière de chacune, le choix du terrain, leur gestion seraient à déterminer en commun après débat entre patrons, directions intéressées, pouvoirs publics et organisations syndicales locales et professionnelles.

Des accords peuvent être conclus aussi avec les collectivités locales (municipalités, départements) pour des réservations de places dans ces crèches interentreprises.

Il existe déjà des exemples de coopération entre entreprises et collectivités :

Le Crédit lyonnais, à Levallois, a retenu 5 berceaux dans la crèche municipale de cette ville et, à ce titre, a participé pour cinq soixantièmes à la construction de la crèche (60 berceaux).

La Banque nationale de Paris a également négocié la réservation de places à la crèche municipale de *Noisy-le-Sec*.

Le Groupement patronal de l'Aube participe, pour 3 F par jour et par enfant, au fonctionnement des crèches de la ville de *Troyes*.

La multiplication de telles initiatives ne devrait-elle pas permettre d'amorcer la participation patronale à la construction et au fonctionnement des crèches ?

Conclusion.

L'U. N. I. C. E. F. affirme que le développement à long terme d'une nation est subordonné à la mise en œuvre d'une politique de l'enfance. On ne doit pas considérer le problème des crèches d'un point de vue d'assistance ou même de solidarité. En fait, la crèche est un équipement social comme le sont tous les cycles de l'enseignement de la maternelle au supérieur.

Du point de vue éducatif et médical, le rôle de la crèche peut être considérable pour la vie de l'enfant.

Le désir de travailler et celui d'avoir des enfants ne sont pas contradictoires. La garde des enfants jusqu'à trois ans constitue un problème angoissant pour les travailleuses de notre pays et une aspiration prioritaire.

Convaincue de la valeur de la crèche qui assure à l'enfant un développement harmonieux, libère la mère et, par là même accroît les disponibilités de main-d'œuvre, votre Commission des Affaires sociales constate :

- que le nombre de crèches est insuffisant par rapport aux besoins exprimés, lesquels se situent bien en-deçà des besoins potentiels ;
- que les prévisions en matière de construction sont insuffisantes par rapport à ces besoins ;
- que, vu les moyens préconisés pour y parvenir, la réalisation même de ces prévisions est hypothétique.

Les initiatives sont freinées par la pénurie de disponibilités financières :

- au moment de la création d'une crèche, malgré la possibilité d'un financement externe (Etat ou caisses d'allocations familiales) à 50 % ;
- en cours de gestion : alors que le coût de fonctionnement est élevé, il n'est pas concevable de demander aux familles une contribution supérieure à 40 % de la couverture de ce coût.

Le goulot d'étranglement est financier : il faut donc trouver de nouvelles sources de financement. Tel est l'objet de la présente proposition de loi qui tend à stimuler les initiatives en obligeant les entreprises de 50 salariés et plus à dépenser, chaque année, pour l'équipement et la gestion de crèches une somme égale à 0,50% de la masse des salaires.

Ainsi, pourrait être comblé par les voies les plus rapides, dans l'intérêt des enfants, des familles et de l'économie tout entière, le retard accumulé par notre pays.

Votre Commission des Affaires sociales vous demande donc d'adopter la proposition de loi dans la rédaction modifiée qui suit :

PROPOSITION DE LOI

tendant à instituer une participation obligatoire des employeurs au financement de la construction et du fonctionnement de crèches.

Article premier.

Tout employeur occupant au minimum 50 salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif, doit participer, chaque année, au financement de la construction et du fonctionnement de crèches pour une somme égale à 0,50 % au moins du montant, entendu au sens de l'article 231-1 du Code général des impôts, des salaires payés pendant l'année en cours.

Lorsque les dépenses justifiées par l'employeur en application de l'alinéa précédent sont inférieures à la participation fixée, l'employeur est tenu d'effectuer au Trésor un versement égal à la différence constatée.

Art. 2.

Un règlement d'administration publique, pris après consultation des organisations professionnelles les plus représentatives, déterminera en tant que de besoin les conditions d'application de la présente loi, notamment :

- les modalités selon lesquelles les employeurs pourront s'acquitter de l'obligation instituée par la présente loi ;
- les conditions d'utilisation du produit du versement au Trésor prévu au deuxième alinéa de l'article premier.

Art. 3.

La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1973.

ANNEXES AU RAPPORT

TABLEAU N°1

Nombre de crèches fonctionnant en France, par département, au 1^{er} janvier 1971 (1).

CIRCONSCRIPTION d'action régionale et département.	NOMBRE d'établisse- ments.	CIRCONSCRIPTION d'action régionale et département.	NOMBRE d'établisse- ments.
<i>Région parisienne.</i>		<i>Centre.</i>	
Paris	125	Cher	»
Seine-et-Marne	8	Eure-et-Loir	6
Yvelines	9	Indre	»
Essonne	5	Indre-et-Loire	7
Hauts-de-Seine	78	Loir-et-Cher	3
Seine-Saint-Denis	64	Loiret	7
Val-de-Marne	56		
Val-d'Oise	6	Ensemble	23
Ensemble	351		
<i>Champagne.</i>		<i>Basse-Normandie.</i>	
Ardennes	2	Calvados	7
Aube	6	Manche	»
Marne	11	Orne	»
Marne (Haute-).....	2	Ensemble	7
Ensemble	21		
<i>Picardie.</i>		<i>Bourgogne.</i>	
Aisne	1	Côte-d'Or	5
Oise	5	Nièvre	2
Somme	1	Saône-et-Loire	2
Ensemble	7	Yonne	1
		Ensemble	10
<i>Haute-Normandie.</i>		<i>Nord.</i>	
Eure	2	Nord	13
Seine-Maritime	5	Pas-de-Calais	4
Ensemble	7	Ensemble	17

CIRCONSCRIPTION d'action régionale et département.	NOMBRE d'établisse- ments.	CIRCONSCRIPTION d'action régionale et département.	NOMBRE d'établisse- ments.
<i>Lorraine.</i>		<i>Poitou - Charentes.</i>	
Meurthe-et-Moselle	11	Charente	6
Meuse	2	Charente-Maritime	2
Moselle	3	Sèvres (Deux-).....	»
Vosges	9	Vienne	»
Ensemble	25	Ensemble	8
<i>Alsace.</i>		<i>Aquitaine.</i>	
Rhin (Bas-).....	8	Dordogne	3
Rhin (Haut-).....	6	Gironde	17
Ensemble	14	Landes	3
<i>France-Comté.</i>		Lot-et-Garonne	4
Doubs	4	Pyrénées-Atlantiques	2
Jura	2	Ensemble	29
Saône (Haute-).....	1	<i>Midi - Pyrénées.</i>	
Territoire de Belfort	5	Ariège	»
Ensemble	12	Aveyron	2
<i>Pays de la Loire.</i>		Garonne (Haute-).....	7
Loire-Atlantique	6	Gers	»
Maine-et-Loire	6	Lot	»
Mayenne	3	Pyrénées (Hautes-).....	6
Sarthe	1	Tarn	3
Vendée	1	Tarn-et-Garonne	1
Ensemble	17	Ensemble	19
<i>Bretagne.</i>		<i>Limousin.</i>	
Côtes-du-Nord	1	Corrèze	1
Finistère	3	Creuse	»
Ille-et-Vilaine	4	Vienne (Haute-).....	5
Morbihan	4	Ensemble	6
Ensemble	12		

CIRCONSCRIPTION d'action régionale et département.	NOMBRE d'établisse- ments.	CIRCONSCRIPTION d'action régionale et département.	NOMBRE d'établisse- ments.
<i>Rhône - Alpes.</i>		<i>Languedoc.</i>	
Ain	»	Aude	1
Ariège	»	Gard	8
Drôme	3	Hérault	12
Isère	4	Lozère	2
Loire	2	Pyrénées-Orientales	4
Rhône	23	Ensemble	27
Savoie	2		
Savoie (Haute-).....	1	<i>Provence - Côte d'Azur Corse.</i>	
Ensemble	35	Alpes-de-Haute-Provence ..	»
<i>Auvergne.</i>		Alpes (Hautes).....	8
Allier	1	Alpes-Maritimes	1
Cantal	2	Bouches-du-Rhône	22
Loire (Haute-).....	»	Corse	1
Puy-de-Dôme	5	Var	4
Ensemble	8	Vaucluse	6
		Ensemble	42

France entière : 697 établissements, soit 31.752 places.

(1) Source : Ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale.

TABLEAU N° 2

Nombre de crèches dans les villes de plus de 100.000 habitants
au 1^{er} janvier 1971 (1).

VILLES	SECTEUR PUBLIC				SECTEUR privé.	TOTAL
	Département.	Municipalité.	Hôpital.	C. A. F.		
Amiens	»	»	»	»	»	»
Angers	»	1	1	»	2	4
Besançon	»	3	»	»	»	3
Bordeaux	»	9	1	»	3	13
Boulogne-Billancourt ...	2	1	»	»	1	4
Brest	»	2	»	»	»	2
Caen	»	2	»	»	1	3
Clermont-Ferrand	»	3	»	»	1	4
Dijon	»	5	»	»	»	5
Grenoble	»	2	»	»	»	2
Le Havre	»	»	»	»	»	»
Le Mans	»	»	»	»	1	1
Lille	»	3	»	»	2	5
Limoges	»	4	»	»	1	5
Lyon	»	17	»	»	3	20
Marseille	»	14	1	»	3	18
Metz	»	»	»	»	1	1
Montpellier	»	4	2	»	1	7
Mulhouse	»	»	»	»	3	3
Nancy	»	3	1	»	4	8
Nantes	»	2	»	»	3	5
Nice	»	2	»	»	3	5
Nîmes	»	1	1	3	»	5
Paris	64	»	20	»	38	122
Perpignan	»	»	2	1	1	4
Reims	»	»	»	»	6	6
Rennes	»	4	»	»	»	4
Roubaix	»	4	»	»	»	4
Rouen	»	»	»	»	1	1
Saint-Etienne	»	1	»	1	»	2
Strasbourg	»	»	1	»	5	6
Toulon	»	»	»	2	»	2
Toulouse	»	5	»	»	1	6
Tours	»	7	»	»	»	7
Villeurbanne	»	»	»	»	»	»

(1) Source : Ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale.

NOTA. — Les crèches d'entreprises y compris celles du secteur nationalisé ont été notées « privées ».