

N° 2916

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE
PROJET DE LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2011* (n° 2854)

TOME V

FAMILLE

PAR MME MARIE-FRANÇOISE CLERGEAU,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
1. Une dégradation financière sans précédent : n'est-ce pas le moment de questionner notre politique familiale ?	9
2. Quelles sont les ambitions du Gouvernement en matière de politique familiale ?.....	10
3. Qu'est devenu le mode de garde opposable ?.....	10
4. Protection de l'enfance : l'affaire n'est pas close	12
I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	13
A. L'IMPACT DU CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET JURIDIQUE SUR LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	13
1. Un contexte démographique dynamique à l'incidence limitée sur les comptes de la branche	13
2. L'impact financier des mesures décidées les années précédentes est faible sur les dépenses, à l'exception notable de la prise en charge des majorations de pension	15
B. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE FAMILLE ATTEINT UN NIVEAU HISTORIQUE	17
1. Les charges augmentent à un rythme rapide	18
2. Les produits de la branche reprennent à un rythme moins rapide que pour les autres branches.....	19
3. À quand un retour à l'équilibre ?	19
C. HORS DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE ET DÉPENSES EXTRALÉGALES, LES DÉPENSES SONT PEU DYNAMIQUES EN VOLUME.....	21
1. La croissance des prestations familiales est portée par celle des prestations pour la petite enfance	21
2. Les prestations extralégales : une sous-consommation des crédits en 2009 et 2010 et une accélération des dépenses en 2011	24
3. Les dépenses d'aide au logement continuent de s'accélérer sous l'effet de la crise	27
4. Le poids croissant des droits familiaux de retraite dans les comptes de la branche	27

D. APRÈS UN VÉRITABLE EFFONDREMENT, LES RECETTES ENREGISTRENT UNE TIMIDE REPRISE	28
1. Une légère hausse du produit des cotisations sociales en raison de l'évolution positive de la masse salariale.....	29
2. Les recettes fiscales redeviennent croissantes en 2010	30
II.- LA CRÉATION DE PLACES DE GARDE : DES PROGRÈS QUI NE PERMETTENT PAS DE COUVRIR TOUS LES BESOINS	31
A. MALGRÉ DE RÉELS EFFORTS, LA CRÉATION DE PLACES DE GARDE NE COMPENSE PAS NOTRE DYNAMISME DÉMOGRAPHIQUE.....	31
1. Les besoins d'accueil du jeune enfant en France aujourd'hui	31
a) <i>Pour atteindre un objectif de 60 places pour 100 enfants, les besoins de garde peuvent être estimés à 300 000 places au 1^{er} janvier 2009.....</i>	31
b) <i>L'offre de garde est de plus inégalement répartie sur le territoire.....</i>	32
c) <i>Les familles sont globalement satisfaites mais souhaiteraient un développement de la garde collective</i>	34
2. Quid de la création de 200 000 places de garde annoncée par le Président de la République ?.....	35
a) <i>Un taux de couverture des besoins qui stagne malgré les efforts du Gouvernement</i>	35
b) <i>Des avancées notables en matière d'accueil individuel.....</i>	36
c) <i>Des progrès à faire dans le développement des établissements d'accueil collectif.....</i>	37
d) <i>De nouveaux modes de garde qui n'ont pas encore fait leurs preuves.....</i>	37
e) <i>L'accueil à l'école maternelle : la suppression de 15 000 places en moyenne par an depuis 2007 ou comment déshabiller Paul pour habiller Pierre</i>	39
B. POUR DÉVELOPPER L'OFFRE DE GARDE IL CONVIENT D'ENGAGER SEPT CHANTIERS PRIORITAIRES.....	39
1. Améliorer le pilotage des créations de place d'accueil.....	40
2. Créer des places d'accueil collectif et optimiser leur utilisation sans revenir sur la qualité de l'accueil	41
a) <i>Réfléchir à l'accompagnement des collectivités locales par les caisses d'allocations familiales dans la création de places d'accueil collectif.....</i>	41
b) <i>Pour une meilleure utilisation des places existantes.....</i>	41
3. Rendre les métiers de la petite enfance plus attractifs.....	42
4. Développer les expérimentations	43
a) <i>La mise en place de primes à l'installation pour les assistants maternels.....</i>	44
b) <i>Les initiatives en direction de publics ou de territoires précis</i>	44

5. Mieux informer les professionnels et les parents	45
a) Renforcer le rôle des relais d'assistants maternels pour en faire de véritables relais d'accueil de la petite enfance	45
b) Perfectionner le site « mon-enfant.fr »	45
6. Faire un choix clair sur l'avenir de l'accueil des enfants de moins de trois ans en école maternelle	46
7. Développer les crèches de personnel	46
III.- LES FAMILLES MONOPARENTALES : UNE SITUATION ALARMANTE	47
A. LES FAMILLES MONOPARENTALES : UN ÉTAT DES LIEUX PRÉOCCUPANT	47
1. La part des familles monoparentales dans l'ensemble des allocataires a cru de près de 30 % en dix ans	47
2. Ces familles sont en proie à des difficultés socio-économiques graves en dépit des efforts des pouvoirs publics	48
B. DE NOMBREUX DISPOSITIFS À L'EFFICACITÉ CONTRASTÉE	50
1. Le soutien financier apporté aux familles monoparentales est conséquent mais ne comble par l'écart de niveau de vie avec les autres ménages	50
2. La prestation d'accueil du jeune enfant bénéficie en revanche d'avantage aux familles de trois enfants et plus	51
4. L'accompagnement des familles monoparentales est insuffisant	53
C. DES PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES FAMILLES MONOPARENTALES	54
1. Sortir d'une logique de statut pour aller vers une logique d'accompagnement	54
a) Renforcer l'accompagnement vers l'emploi des mères isolées	54
b) Accorder une réelle priorité d'accès aux modes de garde aux familles monoparentales : rien n'a été fait depuis 2006	54
3. Des prestations à la fois plus généreuses et mieux ciblées	55
a) Engager au plus vite une réforme de l'allocation de soutien familial	55
b) Ajuster la prestation d'accueil du jeune enfant aux besoins des familles monoparentales	57
EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA BRANCHE FAMILLE	59
QUATRIÈME PARTIE : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2011	59
Section 4 : Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille	59
Article 54 (art. L. 542 du code de la sécurité sociale ; art. L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation) : Suppression de la rétroactivité de l'effet des aides au logement	59

<i>Article 55</i> (art. L. 531-3 et L. 552-1 du code de la sécurité sociale) : Modification de la date d'ouverture du droit à l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant	67
<i>Après l'article 55</i>	71
<i>Avant l'article 56</i>	72
<i>Article additionnel avant l'article 56</i> : Versement des allocations familiales pour un enfant confié au service de l'aide sociale à l'enfance	73
<i>Avant l'article 56</i> :	74
<i>Article additionnel avant l'article 56</i> : Partage du complément de libre choix d'activité	75
<i>Article additionnel avant l'article 56</i> : Versement de l'allocation de rentrée scolaire pour un enfant confié au service de l'aide sociale à l'enfance	76
<i>Article additionnel avant l'article 56</i> : Suppression de l'allocation différentielle de soutien familial	76
<i>Avant l'article 56</i> :	77
<i>Article 56</i> : Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2011	80
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	83

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **1 à 5, 7, 9 à 33, 59 et 60** figurent dans le rapport de M. Yves Bur, sur les recettes et l'équilibre général (n° 2916, tome I).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **6, 8, 34 à 47, 49 à 53** figurent dans le rapport de M. Jean-Pierre Door, sur l'assurance maladie et les accidents du travail (n° 2916, tome II).

Les débats en commission sur les amendements relatifs au secteur médico-social (**après l'article 43**) figurent dans le rapport de Mme Bérengère Poletti (n° 2916, tome III).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **48, 57 et 58** figurent dans le rapport de M. Denis Jacquat, sur l'assurance vieillesse (n° 2916, tome IV).

Le tableau comparatif et l'annexe consacrée aux amendements examinés en commission figurent dans le fascicule n° 2916, tome VI.

INTRODUCTION

Une fois n'est pas coutume, votre Rapporteuse déplore la pauvreté des mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour la branche famille.

1. Une dégradation financière sans précédent : n'est-ce pas le moment de questionner notre politique familiale ?

La dégradation financière de la branche famille atteint un niveau historique, avec 2,6 milliards d'euros de déficit en 2010 et 3,2 milliards d'euros en 2011. C'est d'autant plus inquiétant que la branche famille est la seule parmi les branches de la sécurité sociale, qui dégage structurellement des excédents, en raison de la composition de son financement.

Aux effets directs de la crise, qui entraîne un réel ralentissement des recettes, s'ajoute une augmentation des dépenses de la branche les plus sensibles à la conjoncture, comme les allocations logement et le poids des droits familiaux de retraite.

Pour la première fois dans son histoire, le projet de loi de financement prévoit une reprise des déficits accumulés de la branche depuis 2009 par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Cette disposition devrait permettre d'assainir temporairement la situation de la branche.

Mais elle ne règle pas le problème, puisque ce que le Gouvernement donne d'un côté, il le reprend de l'autre. La branche sera, en effet, privée à partir de 2011 de 0,28 point de CSG au profit de la CADES, qui ne seront pas compensés par les trois recettes dont le rendement est décroissant, ce qui entraînerait une perte de 200 millions d'euros en 2012 et 1 milliard en 2013. Dans ces conditions, la branche famille ne retrouvera pas l'équilibre avant 2020 ⁽¹⁾.

Pour la première fois depuis une vingtaine d'années, la branche famille n'a donc plus assez de réserves pour engager une réforme des prestations sans revenir sur les prestations existantes.

Il est impératif d'engager une réflexion de fonds sur le sens que nous voulons donner à notre politique familiale, sur les objectifs que nous jugeons prioritaires, que ce soit la garde d'enfants, la solidarité vis-à-vis des familles en difficulté ou la conciliation des vies familiales et professionnelles.

Devra aussi se poser la question de la nature des prestations et de la recherche de nouvelles recettes. Le Haut Conseil de la famille doit entamer cette année une revue complète des prestations familiales. Votre Rapporteuse souhaite

(1) Voir les travaux du Haut Conseil de la famille, « Projection de la situation financière de la branche famille à l'horizon 2025 », 9 septembre 2010.

qu'elle intègre les dispositifs fiscaux. En particulier, les pistes de la fiscalisation des majorations de pension pour les parents de trois enfants, de l'assujettissement des allocations familiales à l'impôt sur le revenu ou encore de la baisse du plafond du quotient familial doivent être étudiées.

2. Quelles sont les ambitions du Gouvernement en matière de politique familiale ?

La suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire sur simple décision de l'inspecteur d'académie. Le projet de réforme des aides au logement pour les étudiants. L'année 2010 a été riche de déconvenues pour les familles.

Dans le même temps, des réformes essentielles attendent d'être inscrites à l'ordre du jour. Ainsi de la réforme du congé parental, dont de nombreux rapports ont montré le caractère obsolète. Le Président de la République avait souhaité, dans son discours du 13 février 2009 sur la politique familiale, que s'engage une réflexion sur l'évolution du congé parental, « *immense gâchis* » pour les femmes, maintenues en dehors du marché du travail, et pour les familles voyant leur pouvoir d'achat diminuer.

Une réflexion a été menée par le Haut Conseil de la famille ⁽¹⁾, elle n'a pas été suivie d'effets. Il existe pourtant un consensus sur la nécessité de mettre en place un congé parental partagé entre le père et la mère, plus court et mieux rémunéré, éventuellement fractionnable, ainsi qu'un meilleur accompagnement des mères. Enfin, le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), qui ne répond pas aux besoins des familles, pourrait être utilement supprimé.

Citons enfin la suppression de l'exonération de 15 points de cotisations patronales mise en place en 2006 en faveur des particuliers employeurs qui acquittent les cotisations sur la base de l'assiette réelle. Cette réforme, en permettant à toutes les familles d'obtenir une aide de l'État quelle que soit leur situation au regard de l'impôt, avait permis une véritable démocratisation de l'emploi d'une garde à domicile, et l'amélioration des conditions de travail et de rémunération de milliers de salariés. Sa suppression brutale au 1^{er} janvier 2011, pour une économie de seulement 300 millions d'euros, aura pour seul effet un développement du travail non déclaré, une baisse de salaire, si ce n'est le licenciement de nombreux employés à domicile, doublé d'une baisse des recettes de cotisations pour la sécurité sociale.

3. Qu'est devenu le mode de garde opposable ?

Dans son discours du 13 février 2009 sur la politique familiale, le Président de la République s'est engagé à créer, d'ici à 2012, 200 000 offres de

(1) « Avis sur le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants », *Haut Conseil de la famille*, 11 février 2010.

garde supplémentaires. Ces 200 000 offres de garde seraient composées pour moitié de places en mode de garde collectif – 50 000 places grâce à l’assouplissement de la législation, 50 000 places par des agréments nouveaux – et pour moitié de places en mode de garde individuel – 76 000 places de crèches dont 39 000 créées par le 7^{ème} plan crèche et 37 000 par l’optimisation des places existantes, 8 000 places de jardins d’éveil, 4 500 places en crèches hospitalières, 1 500 en micro-crèches et 10 000 en crèches d’entreprises bénéficiant du crédit d’impôt famille.

Où en est-on aujourd’hui ?

L’effort financier est considérable. La mobilisation réelle. On ne peut le nier. La convention d’objectifs et de gestion, signée en avril 2009 entre l’État et la Caisse nationale des allocations familiales, prévoit une augmentation de 7,5 % par an des crédits du Fonds national d’action sociale pour les quatre années à venir. Elle fait de la conciliation des vies familiale et professionnelle la priorité à l’horizon 2012, et prévoit une augmentation de 10,1 % des crédits consacrés à la petite enfance. En parallèle, le plan *Espoir Banlieues*, lancé début 2009, comporte un volet relatif à l’accueil en zone urbaine sensible.

Cependant, le taux de couverture des besoins est en stagnation et trop de besoins ne sont pas couverts. En terme quantitatifs, puisque le taux de couverture des besoins, c’est-à-dire le nombre de places offertes pour 100 enfants, est passé de 48,3 au 1^{er} janvier 2007 à 48 au 1^{er} janvier 2008 et 47,4 au 1^{er} janvier 2009, mais aussi qualitatifs, puisqu’il nous faut trouver des solutions pour les parents de plus en plus nombreux ayant des horaires « atypiques », développer les modes de garde collective, moitié moins nombreux que la garde individuelle, encourager des projets innovants tels que le plan crèches espoir banlieues.

De plus, on peut craindre un désengagement des collectivités locales du fait de leurs difficultés financières. Déjà en 2009 et 2010, les crédits du FNAS n’ont pas été consommés en totalité faute de projets d’investissement suffisants. Il est à craindre que ce retrait pèse sur la création de places d’accueil collectif dans les années à venir. La branche famille doit impérativement rester aux côtés des collectivités et garantir un soutien financier conséquent.

Votre Rapporteuse propose donc de donner la priorité à sept chantiers : améliorer le pilotage de l’offre de garde au niveau local, en donnant plus de responsabilités aux communes ; améliorer l’attractivité des métiers de la petite enfance sur la base du bilan du plan lancé en 2008 par le ministère ; donner la priorité à la création de places d’accueil collectif, en renforçant le soutien apporté aux communes ; développer les expérimentations et les plans répondant aux besoins spécifiques de certains territoires, sur le modèle du plan crèche *Espoir Banlieues* ; mieux informer les parents et les professionnels ; développer les crèches de personnel et enfin trancher la question de l’accueil des enfants à l’école maternelle.

4. Protection de l'enfance : l'affaire n'est pas close

Le Fonds national de financement de la protection de l'enfance, créé par l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, a vocation, d'une part, à compenser les charges résultant pour les départements de l'application de la loi, selon des critères nationaux et des modalités fixés par décret, et d'autre part à favoriser des actions spécifiques définies par voie conventionnelle entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance.

Selon la loi, ses ressources sont constituées par un versement de la CNAF, dont le montant est arrêté en loi de financement de la sécurité sociale et un versement annuel de l'État, dont le montant est arrêté en loi de finances. L'article 27 dispose que le versement de la CNAF pour l'année 2007 est fixé à 30 millions d'euros.

Aucune ressource nouvelle n'ayant été allouée au fonds en loi de finances et de financement de la sécurité sociale depuis 2007, son comité de gestion réuni le 15 juillet 2010, a réparti la seule ressource expressément prévue par la loi, à savoir les 30 millions d'euros de la CNAF. En l'absence de garantie de financements supplémentaires pour alimenter le fonds en 2011 et 2012, il a retenu une répartition de ces crédits sur trois exercices à raison de 10 millions d'euros par an, réparties entre les départements à 70 % et l'État à 30 %.

Votre Rapporteur juge que cette répartition n'est pas responsable, lorsqu'on connaît la charge financière que représente la protection de l'enfance pour les départements et leurs difficultés actuelles ⁽¹⁾.

En outre, la CNAF, sur proposition de la Cour des comptes, a constitué dans ses comptes une seconde provision de 50 millions d'euros. Cependant si cette provision existe, elle reste à l'état d'inscription comptable, car elle n'est pas inscrite en loi de financement de la sécurité sociale et n'est donc pas immédiatement utilisable. Votre Rapporteur estime que cette somme aurait dû être inscrite en loi de financement.

(1) Les dépenses nettes des départements au titre de l'aide sociale à l'enfance représentaient en 2009 5,9 milliards d'euros, les placements représentant 75 % de la dépense.

I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

A. L'IMPACT DU CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET JURIDIQUE SUR LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

1. Un contexte démographique dynamique à l'incidence limitée sur les comptes de la branche

Les résultats de la branche famille sont largement dépendants de facteurs démographiques, à savoir le nombre des naissances, l'âge des enfants et la taille des familles.

Depuis 2000, le nombre de naissances vivantes demeure relativement élevé en France, supérieur à 800 000 par an. En revanche, la taille des familles ne cesse de se réduire, en se concentrant autour des ménages avec deux enfants, l'âge moyen des mères à la naissance du premier enfant continuant de s'élever (29,9 ans en 2007 contre 28,3 ans en 1990). Plus d'un cinquième des naissances (21 %) sont ainsi issues de mères de plus de 35 ans.

Le nombre de sorties des différentes prestations familiales découle chaque année du dynamisme des naissances sur le passé : vingt ans plus tôt pour les allocations familiales, vingt et un ans pour le complément familial et trois ans pour les aides destinées aux jeunes enfants.

- *Des entrées nombreuses dans le dispositif des prestations familiales*

En 2009, on enregistre 824 641 naissances en France, dont 31 221 dans les départements d'outre-mer, soit 7 800 naissances de moins qu'en 2008 et une diminution de 0,9 % en un an. Pour mémoire, avec 834 000 naissances, dont 801 000 en métropole, et une hausse de 2,1 % en un an, l'année 2008 marquait le plus haut niveau de fécondité observé depuis 1975.

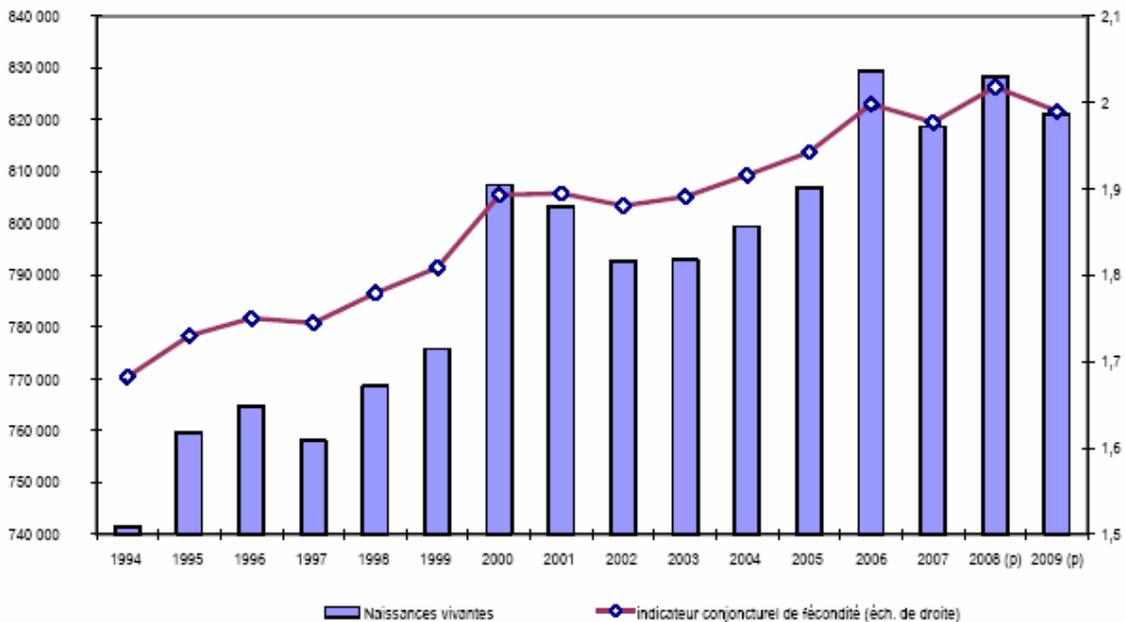
Selon le programme de qualité et d'efficience annexé au présent projet de loi, un quart de cette baisse, soit environ 2 000 naissances, s'explique mécaniquement par le fait que 2008 était une année bissextile. Un cinquième est due à la diminution de la population féminine de 15 à 50 ans entre 2008 et 2009 : si les effectifs à ces âges étaient restés les mêmes qu'en 2008, il y aurait eu 1 500 naissances supplémentaires. Enfin, la baisse des taux de fécondité des femmes de moins de 30 ans explique le reste de la diminution du nombre des naissances. La fécondité des femmes de plus de 30 ans continue, quant à elle, d'augmenter.

Selon les données de l'Institut national d'études démographiques (INED), en 2008, la France se place en deuxième position pour la fécondité au sein de l'Union européenne, juste derrière l'Irlande (2,0 enfants par femme contre 2,1). Suivent ensuite le Danemark, la Finlande et la Suède puis le Royaume-Uni, avec un

indicateur conjoncturel de fécondité proche de 1,9. Viennent enfin l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, qui connaissent une situation démographique alarmante avec un indice compris entre 1,37 et 1,46. Ce dynamisme démographique doit nous inviter à poursuivre nos efforts en direction des familles, et plus particulièrement en faveur de la conciliation des vies familiale et professionnelle, puisque les pays qui ont un taux de fécondité importants sont également ceux qui le plus fort taux d'activité féminine.

Malgré une légère baisse cette année, le nombre de naissances reste supérieur à la moyenne des dix dernières années. Comme le montre le graphique ci-dessous.

Nombre de naissances vivantes et indicateur conjoncturel de fécondité



Source : INSEE, France entière.

Cette évolution entraîne mécaniquement une augmentation prévisionnelle du nombre de bénéficiaires des allocations familiales. En effet, en 2009, la génération 1989 qui atteint l'âge de 20 ans étant moins nombreuse que celle qui naît, le nombre de bénéficiaires des allocations familiales devrait s'accroître. Cependant, ce lien n'est pas mécanique, dans la mesure où d'une part, le service des allocations familiales peut être interrompu avant les 20 ans de l'enfant lorsqu'il n'est plus à charge, et d'autre part, elles ne sont pas versées aux familles d'un enfant.

En revanche, et contrairement à l'année 2008, les sorties de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) en 2009 ont été légèrement supérieures aux entrées, les naissances en 2009 étant un peu plus faibles que celles de 2006.

- *La réduction de la taille des familles modère cependant la progression des dépenses*

Le nombre de familles d'un ou deux enfants bénéficiant d'une prestation de la CNAF augmente depuis 1975. Selon l'INSEE, depuis 1975, la part des naissances de rang 1 dans l'ensemble des naissances est passée de 42,4 % à 44,5 % en 2007. Le nombre de familles résidant avec deux enfants augmente fortement et représente en 2007 38,4 % des familles avec enfants, contre 32,3 % en 1975. Cette tendance serait soutenue par l'augmentation du nombre des ménages, elle-même alimentée par la fréquence des décohabitations (divorces ou séparations).

À l'inverse, les familles de trois et surtout de quatre enfants et plus sont de moins en moins nombreuses, parmi les allocataires de la branche, reflétant ainsi une réduction de la taille des familles. Le nombre de familles avec quatre enfants et plus régresse fortement (10,5 % en 1975 contre 3,9 % en 2007). Les familles de un et trois enfants connaissent une relative stabilité : légère augmentation pour les familles avec un seul enfant, très léger recul pour celles de trois.

La diminution de la taille des familles réduit tendanciellement les dépenses de la branche, dans la mesure où certaines prestations, principalement les allocations familiales et le complément familial, ne sont versées qu'à partir de deux enfants et plus.

Enfin, on peut noter que, parmi les familles bénéficiaires des prestations familiales, la part des familles monoparentales, qui ne cesse de croître depuis quarante ans, a atteint en 2007 le chiffre inquiétant de 20 %, soit 1,6 million de foyers au total.

2. L'impact financier des mesures décidées les années précédentes est faible sur les dépenses, à l'exception notable de la prise en charge des majorations de pension

De nombreuses mesures nouvelles décidées les années précédentes ont encore un impact sur les comptes de la branche famille en 2010 et 2011 du fait de leur montée en charge progressive.

- *La réforme de la majoration unique des allocations familiales entraîne une économie de 380 millions d'euros en 2010*

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a prévu l'unification des majorations pour âge des allocations familiales à partir du 1^{er} mai 2008. Jusqu'à cette date, deux majorations des allocations familiales à 11 et 16 ans, d'un montant respectif de 33,84 et 60,16 euros par mois étaient prévues. Désormais, une seule majoration est servie à partir de 14 ans pour un montant de 62 euros par mois.

La mesure s'appliquant à toutes les familles dont les enfants ont eu 11 ans après le 1^{er} mai 2008, elle est montée en charge progressivement. Selon la direction

de la sécurité sociale, ce dispositif a entraîné une économie de l'ordre de 40 millions d'euros en 2008, 200 millions d'euros en 2009 et 380 millions d'euros en 2010.

- *La majoration du montant du complément de libre choix du mode de garde en fonction des « horaires spécifiques de travail » des parents*

L'article 107 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a prévu une majoration de 10 % du montant du complément de libre choix du mode de garde en fonction des « *horaires spécifiques de travail* » des parents, afin de mieux solvabiliser le recours à un assistant maternel ou à une garde d'enfant à domicile pour des plages horaires atypiques. Les parents bénéficient de cette mesure depuis le 1^{er} septembre 2009 pour les gardes réalisées entre 22 heures et 6 heures et pendant les dimanches et jours fériés. Selon le ministère chargé de la famille, le coût de cette mesure est de 25 millions d'euros pour la branche en 2009. Le chiffre pour 2010 ne lui a pas été communiqué.

- *La prise en charge intégrale des dépenses de majoration de pension par la branche famille a de lourdes implications financières*

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a entamé le transfert du financement de ces majorations à la branche famille au profit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le transfert du financement de ces majorations de pension a été programmé selon un calendrier qui devait aboutir à un transfert total en 2007 (15 % en 2001, 30 % en 2002, 45 % en 2003, 60 % en 2004, 75 % en 2005, 90 % en 2006 et 100 % en 2007), mais cet échéancier n'a pas été respecté.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a transféré à la branche famille le financement intégral des majorations de pension servies aux parents ayant élevé au moins trois enfants, et a prévu une application progressive. Ainsi, la prise en charge financière assumée par la CNAF a été de 70 % pour l'année 2009 et de 85 % pour l'année 2010. Ce n'est qu'à partir de 2011 que la branche famille supportera l'intégralité du coût des majorations de pension.

Ce transfert de charges a de lourdes implications pour l'équilibre financier de la branche famille. Selon les informations figurant dans le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, cette mesure représenterait une dépense supplémentaire de 497 millions d'euros pour l'exercice 2009, soit un montant supérieur au déficit enregistré en 2008 par la branche (- 342,4 millions d'euros), de 712 millions d'euros en 2010 et de 785 millions en 2011, pour une dépense totale prévisionnelle de 4,38 milliards d'euros en 2011.

- *La mise en place du RSA entraîne des charges supplémentaires pour la branche famille*

Selon la CNAF, la mise en application de la nouvelle prestation, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine, s'est déroulée sans difficulté majeure.

La convention d'objectifs et de gestion a prévu 250 emplois supplémentaires pour faire face à la surcharge de travail qui s'ajoutent aux 1 007 emplois obtenus pour la mise en place du RSA, ainsi qu'un moratoire dans le non remplacement des départs en retraite jusqu'en juillet 2010. Les moyens mis en œuvre au titre du RSA s'élèvent au total à 100 millions d'euros (cf. tableau ci-dessous). Les moyens non pérennes ont été utilisés pour des recrutements de CDD, payer des heures supplémentaires et des rachats de RTT, pour faire des campagnes de communication et d'information, pour des plateformes téléphoniques internes ou externes à la branche.

Dépenses de la CNAF liées à la mise en place du RSA

<i>Type de moyens</i>	<i>Montant (en millions d'euros)</i>
<i>Frais de personnel pérennes</i>	<i>40,28</i>
<i>Frais de personnel non pérennes</i>	<i>30*</i>
<i>Fonctionnement pérenne</i>	<i>19,36</i>
<i>Fonctionnement non pérenne</i>	<i>10,36*</i>
<i>Total dépenses pérennes</i>	<i>59,64</i>
<i>Total dépenses non pérennes</i>	<i>40,36*</i>

** Pour la seule année 2009*

Source : CNAF.

Au-delà des coûts directs de montée en charge, la branche devra supporter des coûts ponctuels de formation, de documentation, de communication et de développement informatique évalués à 12,5 millions d'euros par la CNAF.

B. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE FAMILLE ATTEINT UN NIVEAU HISTORIQUE

En 2008, comme déjà en 2007, les produits et les charges du régime général ont connu des évolutions à peu près parallèles, un peu supérieures à 4 % par an. L'arrêt de la croissance des recettes à partir de 2009 a entraîné un écart important avec l'augmentation des dépenses et un creusement considérable du déficit.

L'exercice 2007 avait marqué un retour à l'équilibre des comptes (+ 155 millions d'euros). En 2008, malgré une relative dégradation, la branche famille était encore proche de l'équilibre (- 342 millions d'euros). On assiste depuis 2009 (- 1,8 milliard d'euros) à un véritable effondrement financier de la branche.

En effet, en 2010, la branche famille atteint le niveau historique de déficit de 2,64 milliards d'euros. Les prévisions pour 2011 annoncent un déficit de 3,24 milliards d'euros.

Comptes de la caisse nationale des allocations familiales (corrigés des effets API et AAH)

(droits constatés en millions d'euros)

	2008	2009	%	2010	%	2011	%
Charges nettes	50 714	51 430,0	1,4	60 864	3,7	55 464,5	4,0
Produits nets	50 371,9	49 600,5	- 1,5	50 666,4	2,1	52 215,7	3,1
Résultat net	- 342,4	- 1 829,5		- 2 641,6		- 3 248,8	

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de septembre 2010.

1. Les charges augmentent à un rythme rapide

Selon le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2010, hors allocation aux adultes handicapés (AAH) et allocation de parent isolé (API), les charges nettes croîtraient de 3,7 %, après un ralentissement en 2009, en raison principalement de la poursuite du transfert des majorations de pensions à la CNAF.

En 2010, les prestations légales stagnent, ce qui s'explique par :

- le ralentissement, déjà observé en 2009, des prestations en faveur de la petite enfance en 2010 (+ 2,7 % après + 4,5 % en 2009) : l'infléchissement est sensible sur les dépenses d'aides à la garde d'enfants, même si les rythmes de progression demeurent très élevés (+ 7,2 %, après + 8,5 % en 2009), compte tenu du développement de l'offre de garde ;

- la baisse des allocations en faveur des familles (allocations familiales, complément familial...) de 1,0 % en 2010, une fois neutralisé l'effet de l'allocation de parent isolé ; la dépense est notamment freinée par la mesure d'unification des allocations familiales, qui entraînerait une économie de 380 millions d'euros en 2010, et par l'absence de revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) au 1^{er} janvier 2010 ;

- une augmentation des dépenses de la CNAF au titre des aides au logement – qui comprennent le financement intégral de l'allocation logement familiale (ALF) et une contribution au Fonds national d'aide au logement au titre de l'aide personnalisée au logement (APL) des familles – de 3,5 % en 2010 ;

- une progression des allocations en faveur des handicapés (hors AAH) au même rythme qu'en 2009 (+ 2,2 % après 2,4 %) ; elle serait principalement imputable à la mise en oeuvre du droit d'option entre l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et la prestation de compensation du handicap (PCH) mis en place par la loi de financement pour 2008, qui atténuerait la progression des dépenses.

Les autres charges de la branche s'accroissent en 2010. Parmi elles, on peut citer les prestations extralégales, la prise en charge des majorations de pensions pour enfants et les charges de gestion courante :

– les prestations extralégales progresseraient à un rythme plus élevé en 2010 qu'en 2009 (+ 4,2 %, après 3,3 % en 2009) ; cette augmentation des dépenses de prestations extralégales s'explique par une non consommation des budgets initialement prévus pour 2010 ;

– le transfert au FSV au titre des majorations de pensions en faveur des parents ayant élevé trois enfants, avantage familial de retraite pris en charge partiellement par la CNAF, augmenterait fortement en 2010 (+ 24,7 %) en raison de l'augmentation de 15 points de la part de la CNAF dans ce financement. Le coût de cette mesure est estimé à 0,5 million d'euros ;

Enfin, les charges de gestion courante augmentent seulement de 2,3 % en 2010 et de 0,3 % en 2011 selon les prévisions.

Selon les dernières prévisions, 2011 serait marqué par une forte progression des charges nettes pour trois raisons principales : les transferts au FSV au titre des majorations de pensions pour enfants augmenteraient de 21,8 % ; la revalorisation de la BMAF serait de 1,5 % en 2011 après une stagnation en 2010 ; enfin le rythme des dépenses extralégales devrait s'accroître pour rattraper la non consommation des crédits en 2009 et 2010.

2. Les produits de la branche reprennent à un rythme moins rapide que pour les autres branches

Les produits nets de la branche, corrigés des effets API et AAH, progresseraient de 2,1 % en 2010, après une baisse de 1,5 % en 2009.

Les cotisations sociales, impôts et produits affectés croîtraient globalement de 1,8 % en 2010. L'évolution des cotisations (+ 1,7 %) est marquée par le rebond de la masse salariale du secteur privé positive en 2010 (+ 2,0 %). La progression des impôts et taxes affectés à la compensation des exonérations (+ 5 %) est liée à l'évolution spontanée des recettes du panier fiscal et au contrecoup de la révision temporaire à la baisse, en 2009, de la part des droits tabac affectée à celui-ci.

En 2011, plus de 98 % des recettes de la branche famille sont composés des cotisations de CSG, impôts et taxes. Avec une croissance prévue de la masse salariale du secteur privé plus élevée qu'en 2010 (+ 2,9 %), l'agrégat constitué des cotisations sociales, des impôts et produits affectés progresserait par rapport à 2010 (2,5 %). Les produits nets augmenteraient donc de 3 % en 2011.

3. À quand un retour à l'équilibre ?

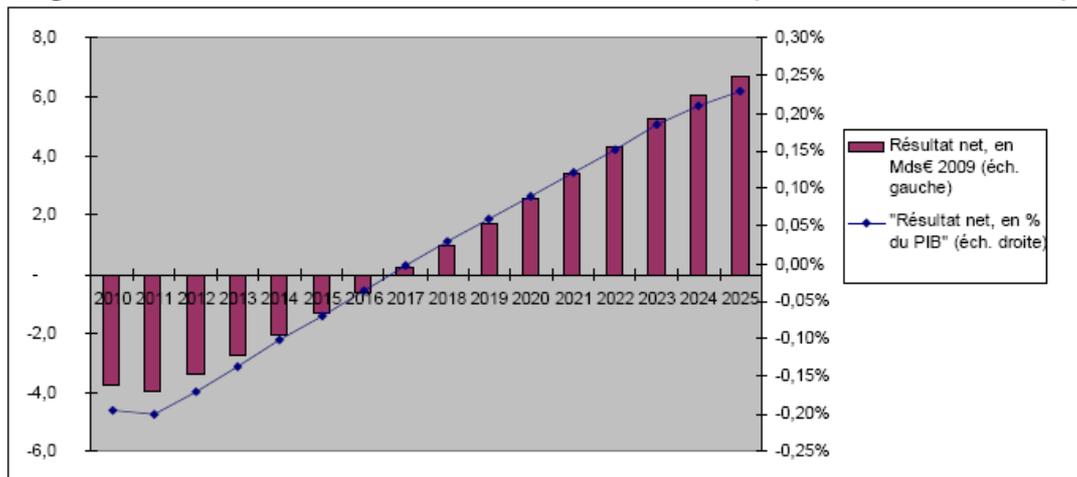
Rappelons que le déficit prévisionnel pour l'année 2011 est de 3,8 milliards d'euros, soit près de 7 % des recettes de la branche famille. En raison

d'une tendance « naturelle » de la branche à l'équilibre, celle-ci n'avait pas connu une telle situation depuis les années 1990.

Face à cette situation inquiétante, le Haut Conseil de la famille ⁽¹⁾, dont votre Rapporteur tient à saluer la qualité et l'utilité des travaux, a réalisé des projections sur la situation de la branche à l'horizon 2025.

Son constat est alarmant. Dans l'hypothèse d'un taux de croissance de 1,5 % et d'un taux de chômage de seulement 4,5 %, dans les quinze années à venir, les charges de la branche famille progresseraient de 6 milliards d'euros, soit une hausse de 10 %. Les produits progresseraient de 16 milliards d'euros, soit une hausse de 31 %. Selon ce scénario optimiste, la branche ne reviendrait à l'équilibre qu'en 2017 comme le montre le schéma ci-dessous. Dans l'hypothèse d'un taux de croissance de 1,5 % et d'un taux de chômage de 7 %, l'équilibre ne serait retrouvé qu'en 2018 et l'excédent en 2025 serait de 3,9 milliards.

Figure 5 : Évolution du solde de la branche famille entre 2010 et 2025 (en Mds€ 2009 et en % de PIB)



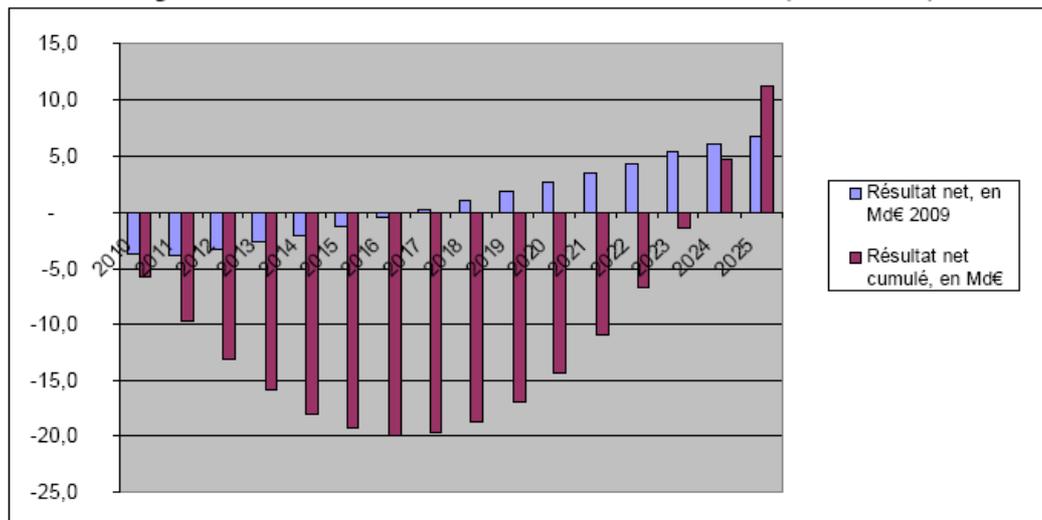
Source : calculs HCF d'après CNAF et DSS, dans le cadre du scénario macroéconomique B.

Surtout, même dans l'hypothèse optimiste d'un retour à l'équilibre en 2017, la situation financière de la branche resterait négative en raison de la dette accumulée sur huit ans, comme l'illustre le schéma ci-dessous.

Certes, la reprise par la CADES de l'ensemble des déficits de la branche famille depuis 2009 devrait permettre à celle-ci de retrouver plus rapidement une situation financière saine. Mais même dans cette hypothèse, il faudrait affecter à partir de 2017 l'ensemble des excédents au remboursement des déficits cumulés pour retrouver une situation financière saine en 2021.

(1) Projection de la situation financière de la branche famille à l'horizon 2025, note Haut conseil de la Famille du 9 septembre 2010.

Figure 6 : Solde cumulé de la branche famille entre 2010 et 2025 (en Mds€ 2009)



Source : calculs HCF d'après CNAF et DSS, dans le cadre du scénario macroéconomique B.

Si ces projections doivent être utilisées avec prudence, tant elles dépendent des variables économiques retenues, elles montrent à l'évidence que d'une part, du côté des dépenses, la redistribution des excédents à l'amélioration des prestations, bien souvent pratiquée par le passé, n'est plus possible aujourd'hui. D'autre part, du côté des recettes, la branche famille traverse une telle crise financière qu'il faudra veiller à préserver ses ressources.

À ce titre, votre Rapporteur s'insurge contre l'affectation à la CNAF des recettes nouvelles qui devaient être affectées à la CADES dans le projet initial du Gouvernement. Le refus idéologique d'augmenter les prélèvements obligatoires ne doit pas se faire au détriment de la santé financière de la branche famille.

C. HORS DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE ET DÉPENSES EXTRALÉGALES, LES DÉPENSES SONT PEU DYNAMIQUES EN VOLUME

1. La croissance des prestations familiales est portée par celle des prestations pour la petite enfance

La progression des prestations familiales serait moins rapide en 2010 (+ 0,6 %) qu'en 2009 (+ 3,3 %). Ces dépenses augmenteraient de nouveau en 2011 (+ 1,5 %). Les évolutions des prestations en faveur des familles sont principalement dictées par la progression de la natalité et les mesures nouvelles.

En 2010, les revalorisations contribueraient à hauteur de 0,1 point à la progression des prestations familiales (après 2,9 points en 2009). Cette faible part dans l'explication de la progression des prestations familiales est la conséquence de l'absence de revalorisation de la base mensuelle au 1er janvier 2010. En 2011, cette revalorisation expliquerait près de 90 % de cette progression, estimée à 1,5 point, la revalorisation légale s'élevant à 1,5 % en 2011 sous les hypothèses

d'inflation retenues. En 2010, l'impact des mesures nouvelles diminuerait ainsi de plus de la moitié l'effet volume ; il le contrebalancerait exactement en 2011.

Globalement, l'évolution des prestations familiales est portée par les crédits alloués à la petite enfance.

a) Les prestations légales d'entretien ont tendance à diminuer

Les prestations d'entretien baissent de 1 % en 2010. Elles augmenteraient de seulement 5 % en 2011.

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. Tout d'abord l'absence de revalorisation de la base mensuelle en 2010. Ensuite, l'unification des majorations pour âge des allocations familiales, qui poursuit sa montée en charge en 2010, et contribue pour près de -1,1 point à l'évolution des prestations d'entretien. Enfin la réduction de la taille des familles, précédemment évoquée, minore les dépenses de prestations légales.

Deux postes principaux sont en baisse : les allocations familiales, touchées par l'absence de revalorisation, et l'allocation de soutien familial. Ceci s'explique par le contrecoup de mesures réglementaires intervenues en 2009, qui ont majoré fortement les dépenses de la même année : mise en oeuvre du revenu de solidarité active, qui ouvre un droit automatique à l'allocation de soutien familial pendant quatre mois aux personnes isolées avec enfants ; conditionnement de l'allocation de parent isolé à une demande préalable d'allocation de soutien familial. En 2011, les dépenses d'allocation de soutien familial repartiraient légèrement à la hausse (+ 0,4 %).

Masses financières des prestations familiales et évolution

	2008	2009	%	2010	%	2011	%
Total hors prestations extralégales et allocations logement	29 174	30 140	3,3	30 315	0,6	30 765	1,5
Prestations d'entretien	16 588	16 916	2,0	16 751	-1,0	16 837	0,5
allocations familiales	12 342	12 535	1,6	12 354	-1,4	12 414	0,5
complément familial	1 595	1 629	2,1	1 631	0,1	1 635	0,2
allocation de soutien familial	1 163	1 257	8,1	1 255	-0,1	1 260	0,4
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	1 487	1 495	0,5	1 510	1,0	1 528	1,2
Prestations en faveur de la petite enfance	11 576	12 102	4,5	12 425	2,7	12 754	2,6
Prestations d'entretien (alloc. Base + primes + APJE)	4 751	4 890	2,9	4 911	0,4	4 959	1,0
Complément de mode de garde + AFEAMA + AGED	4 568	4 954	8,5	5 310	7,2	5 581	5,1
Allocation versée pendant le congé parental (CLCA + APE)	2 257	2 258	0,1	2 204	-2,4	2 214	0,4
Allocations en faveur des handicapés (AEEH + AJPP)	706	721	2,0	737	2,3	771	4,6
Autres prestations (dont frais de tutelle, ...)	304	401	32,0	402	0,2	403	0,3
Prestations extralégales	3 636	3 757	3,3	3 914	4,2	4 208	7,5
Aides en faveur du logement	7 822	7 980	2,0	8 261	3,5	8 599	4,1
Allocations pour logement familial (ALF)	3 952	4 099	3,7	4 243	3,5	4 461	5,1
Financement FNAL (APL)	3 870	3 881	0,3	4 018	3,5	4 138	3,0

En millions d'€

Source : Direction de la Sécurité sociale (SDEPF/6A)

Décomposition de l'évolution des prestations familiales

	En point de pourcentage			
	2008	2009	2010	2011
Prestations familiales (hors AAH, API, prestations extralégales et aides au logement)	3,0	3,3	0,6	1,5
Revalorisation des prestations en moyenne annuelle	1,1	2,9	0,1	1,5
<i>dont BMAF</i>	0,9	2,7	0,0	1,4
<i>dont SMIC</i>	0,2	0,2	0,1	0,2
<i>dont revalorisation prestations extralégales</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
Effets mesures nouvelles	0,4	-0,2	-0,8	-0,5
<i>dont majoration pour âge</i>	-0,1	-0,6	-0,6	-0,4
<i>dont impact du RSA sur l'ASF</i>		0,2	0,1	0,0
<i>dont mesures nouvelles sur l'AAEH</i>	0,0	-0,1	0,0	0,0
<i>dont mesures nouvelles sur les aides à la garde</i>	0,4	0,1	0,0	0,0
<i>dont mesures nouvelles sur les frais de tutelle</i>		0,2		
Effets volume	1,5	0,6	1,3	0,5
<i>Effet Effectifs</i>	1,3	0,9	1,2	0,7
<i>dont effectifs du complément de mode de garde de la PAJE</i>	2,0	1,2	1,2	0,6
<i>Effet plafond</i>	0,2	-0,3	0,1	-0,2
<i>dont décalage de l'examen de base ressource</i>	0,3	0,0	0,0	0,0
<i>autres effets (dont prestations moyennes, régularisations comptables...)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribution à la croissance des prestations familiales des :				
Prestations d'entretien	0,5	1,1	-0,5	0,3
Prestations pour la petite enfance	2,6	1,9	1,2	1,1
<i>Prestations d'entretien pour la petite enfance</i>	0,4	0,5	0,1	0,2
<i>Aides à la garde d'enfants</i>	2,3	1,4	1,3	0,9
<i>Allocation versée pendant le congé parental</i>	-0,1	0,0	-0,2	0,0
Allocations en faveur des enfants handicapés	0,2	0,0	0,1	0,1
Autres prestations	-0,2	0,3	-0,1	0,0

Source : Direction de la Sécurité sociale (SDEPF/6A)

b) Les prestations en faveur de la petite enfance, bien que contrastées, demeurent dynamiques

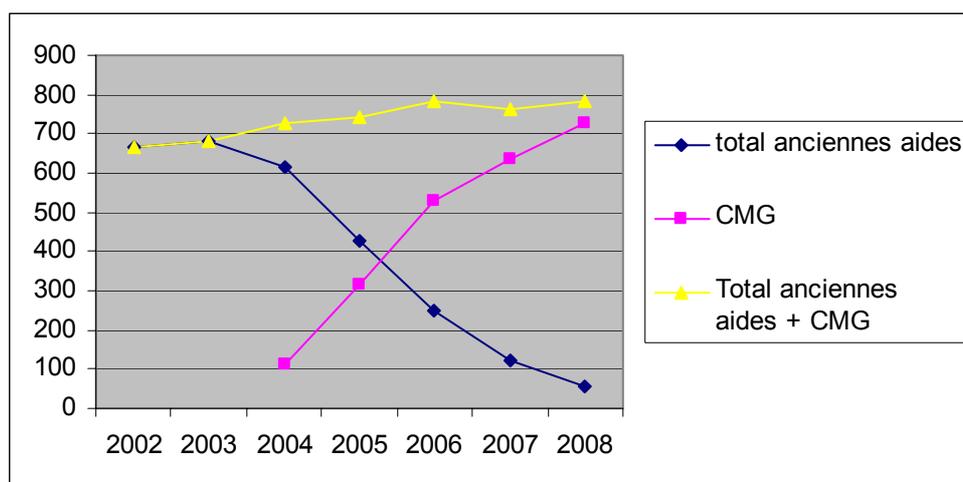
Les prestations à destination de la petite enfance, après des années de forte progression en raison de la montée en charge du dispositif jusqu'en 2006, seraient plus modérées. Elles demeurent cependant le principal facteur d'augmentation des charges de la branche.

Sur les 12,4 milliards d'euros de prestations en faveur de la petite enfance en 2010, plus de 40 % sont des aides à la garde des enfants (complément de mode de garde de la PAJE).

Selon le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, l'augmentation des aides pour la petite enfance ralentirait en 2010 (+ 2,7 % après + 4,5 % en 2009) en raison de la fin de la montée en charge de la PAJE. Les prestations auxquelles elle s'est progressivement substituée ont, en effet, disparu totalement fin 2009. S'y ajoute l'absence de revalorisation des différents volets de la prestation. Ce ralentissement est cependant atténué par le recours de plus en plus important au complément de garde (+ 7,2 %) dans le cas où les parents bénéficient du complément de libre choix d'activité à temps partiel. En 2011, ces aides garderaient le même rythme de progression qu'en 2010 (+ 2,6 %).

Globalement, les prestations en faveur de la petite enfance contribueraient à la croissance des prestations familiales à hauteur de 1,2 point en 2010 (après 1,9 point en 2009) et de 1,1 point en 2011 dont respectivement 1,3 point et 0,9 point pour les seules aides à la garde d'enfants.

Bénéficiaires d'une aide à la garde du jeune enfant



2. Les prestations extralégales : une sous-consommation des crédits en 2009 et 2010 et une accélération des dépenses en 2011

La convention signée entre l'État et la CNAF en avril 2009 affiche des objectifs ambitieux avec une augmentation de 7,5 % par an des crédits du Fonds national d'action sociale (FNAS) pour les quatre années à venir. Elle fixe à la branche trois orientations stratégiques majeures : la mise en œuvre d'une offre globale de service pour les allocataires, l'optimisation et la sécurisation des processus de gestion, enfin l'amélioration du fonctionnement en réseau de la branche avec la finalisation de la départementalisation des caisses.

Par ailleurs, les articles 4, 5 et 6 de la convention d'objectifs et de gestion fixent trois objectifs prioritaires à la branche famille à l'horizon 2012 : l'accueil des jeunes enfants, la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) et la mise en œuvre de la réforme de l'allocation aux adultes handicapés.

La mise en œuvre du RSA s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes, grâce aux moyens supplémentaires finalement accordés aux caisses d'allocations familiales, dont le détail a été précédemment retracé. Votre Rapporteuse souhaite par ailleurs attirer l'attention du Gouvernement sur le soutien à apporter aux caisses dans la mise en place du RSA « jeunes » et du RSA dans les DOM qui devrait être très problématique ;

Concernant le développement des places de garde, la branche famille finance, par le biais du FNAS, le fonctionnement des établissements d'accueil à hauteur de près de 3,8 milliards d'euros à l'horizon 2012. S'y ajoute la mise en place du nouveau « *plan crèche pluriannuel d'investissement* », décidé par le conseil d'administration de la CNAF pour permettre l'ouverture de places nouvelles de 2009 à 2016. Jusqu'en 2012, l'objectif est d'atteindre la création de 30 000 places nouvelles pour un total de décaissement de 330 millions d'euros durant les quatre années de la convention d'objectifs et de gestion ; le même nombre de places et la même somme sont par ailleurs prévus jusqu'en 2016.

Ces hypothèses de dépense se sont avérées très – voire trop – volontaristes, puisque, comme le montre le tableau ci-dessous, on observe en 2009 une sous consommation des crédits du FNAS de 173 681 euros. Selon les informations communiquées par le Gouvernement à votre Rapporteur, les demandes d'aides à l'investissement n'auraient pas été à la hauteur des prévisions. Les collectivités locales, faute de financement, ont en effet tendance à reporter voir annuler des projets, ce qui ralentit automatiquement le rythme des dépenses extralégales.

Enfin, deux défis majeurs sont attendus pour l'année 2011. D'une part, la trimestrialisation du traitement des ressources d'une partie des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés. Selon la CNAF, elle devrait concerner entre 66 000 et 70 000 allocataires, contre 800 000 prévus initialement, en raison de la limitation du champ de la réforme aux personnes ayant des ressources régulières et exerçant un travail en milieu ordinaire. D'autre part, le transfert aux caisses des compétences des commissions départementales sur les aides au logement. Cette augmentation de + 200 % des dossiers à traiter au titre des impayés de loyer représente une charge de travail non négligeable qui se ferait à moyens constants.

Selon le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, la croissance des prestations extralégales s'accélérait en 2010 et 2011 (respectivement + 4,2 % après + 3,3 % en 2009 et + 7,5 %). Cette augmentation repose sur une non consommation des budgets initialement prévus pour 2009 et 2010 et sur un respect en 2011 des engagements de la convention d'objectifs et de gestion signée entre la CNAF et l'État pour la période 2009-2012.

Montants du FNAS pour 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011

en milliers d'euros

En milliers d'euros	Réel 2005	Réel 2006	Réel 2007	Réel 2008	Réel 2009	Prévisionnel 2010	Prévisionnel 2011
Dotations d'action sociale	812 320	826 395	839 186	857 453	865 279	881 210	896 631
Ps ordinaires petite enfance	983 493	1 048 096	1 117 426	1 236 343	1 268 107	1 465 990	1 642 409
Autres ps ordinaires	400 158	447 409	495 897	491 852	571 613	601 731	659 936
<u>Total PS ordinaires</u>	<u>1 383 652</u>	<u>1 495 505</u>	<u>1 613 324</u>	<u>1 728 196</u>	<u>1 839 720</u>	<u>2 067 721</u>	<u>2 302 345</u>
Contrats enfance crèches	685 966	537 982	287 361	135 047	92 882	62 321	69 395
CEJE + FACEJ enfance	0	76 103	308 765	435 543	484 577	667 772	688 624
Contrats temps libres	371 061	257 753	113 526	8 392	1 791	22 047	23 178
CEJJ + FACEJ jeunesse	0	97 508	271 145	406 388	412 528	437 233	447 268
total PS	2 440 678	2 464 851	2 594 122	2 713 566	2 831 498	3 257 093	3 530 810
FIPE	27 253	18 567	8 634	5 353	2 748	2 765	1 125
AEI	50 622	44 889	27 379	13 153	7 789	2 381	3 467
DAIPE	19 648	36 191	45 977	44 386	16 781	6 021	2 732
DIPE	0	1 823	17 840	36 272	30 745	33 911	19 346
PAIPPE / FAPAIPPE	0	0	64	3 059	15 285	22 041	18 651
PLAN 7	0	0	0	0	0	69 300	115 500
JARDIN D'EVEIL (investissement)	0	0	0	0	0	2 200	2 200
INSTALLATION ASS MAT	0	0	0	0	0	1 350	3 780
=Total fonds d'investissement petite enfance	97 522	101 470	99 894	102 223	73 347	139 969	166 800
+FAS	6 228	8 192	8 670	9 520	6 278	9 832	10 004
- RECETTES FAS	-1 440	-893	-623	-441	-1 107	-106	-88
+Fonds aide à domicile maladie CNAMTS puis CNAF	57 414	58 648	56 607	54 693	49 897	57 051	58 665
+Régime retraite	7 130	7 749	7 828	2 218	4 613	9 000	9 000
Total Fnas	3 419 851	3 466 412	3 605 684	3 739 233	3 829 805	4 354 049	4 671 822

Source : CNAF.

3. Les dépenses d'aide au logement continuent de s'accroître sous l'effet de la crise

Sous l'effet de la crise, les dépenses d'aide au logement enregistrent une forte hausse en 2010 (+ 3,5 %), qui s'explique par leur forte réactivité à la baisse des ressources de bénéficiaires potentiels.

Plus précisément, les allocations en faveur du logement financées par la CNAF augmentent en 2010 de 3,5 %, contre 2 % en 2009, et la participation de la branche famille au Fonds national d'aide au logement (FNAL) augmente de 3,5 %, contre 3,7 % en 2009. Les aides au logement ont peu augmenté en 2009 en raison du report de revalorisation de la base ressources au 1^{er} janvier 2009. En 2010, la hausse s'explique par la dégradation du marché de l'emploi, qui entraîne des majorations automatiques du montant des aides au logement.

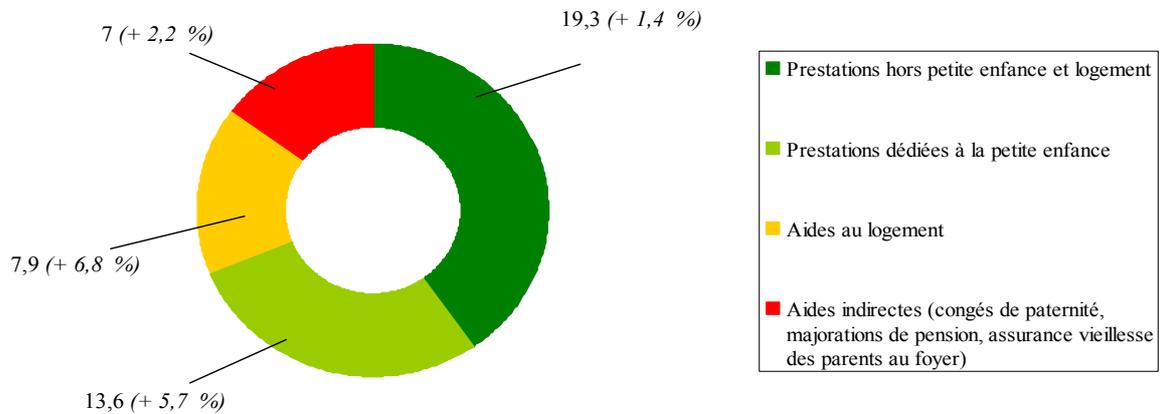
En 2011, les dépenses au titre des aides en faveur du logement continueraient de s'accroître (+ 4,1 %), en raison d'une diffusion progressive du choc ponctuel dû à l'évolution du chômage.

4. Le poids croissant des droits familiaux de retraite dans les comptes de la branche

Les transferts au FSV au titre des majorations de pensions pour enfants augmentent en 2010 de 24,7 % en raison de l'augmentation de 15 points supplémentaires de la part de la CNAF dans ce financement. La dépense globale pour la CNAF s'élève en 2010 à 3,6 milliards d'euros.

Le coût supplémentaire pour la branche famille était de 415 millions d'euros en 2009 et de 713 millions d'euros en 2010. Ils seraient de 785 millions en 2011, pour un montant global de 4,38 milliards d'euros, soit une augmentation de 21,8 % par rapport à l'année précédente.

*Aides directes en faveur de la famille en 2008
en milliards d'euros (%)*



D. APRÈS UN VÉRITABLE EFFONDREMENT, LES RECETTES ENREGISTRENT UNE TIMIDE REPRISE

Les recettes de la branche famille sont constituées de trois sources principales :

– les cotisations dues par les employeurs et assises sur les revenus professionnels et la CSG ;

– les impôts et taxes affectés en compensation des allègements de cotisations (généraux et « heures supplémentaires ») ;

– des remboursements par l'État pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation pour parent isolé (API), le RSA se substituant à cette dernière en métropole à compter du 1^{er} juin 2009, à partir de 2010, le transfert de l'État compensant les dépenses à ces prestations servies dans les DOM, ne seront plus retracées en compte de résultat.

Sur ce point, l'année 2010 se caractérise par une rupture majeure par rapport à 2009 qui porte sur les remboursements de prestations servies par la branche famille pour le compte de l'État. En effet, à partir de 2010, les transferts de l'État au titre de la compensation des dépenses d'allocation aux adultes handicapés et d'allocation de parent isolé ne sont plus retracés en compte de résultat, mais en comptes de tiers. La disparition de cette source de recettes n'a toutefois aucun impact sur le solde de la branche famille.

Recettes de la branche famille

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011
PRODUITS	57,1	56,1	50,7	52,2
Cotisations effectives	32,7	31,7	32,4	33,6
Cotisations fictives d'employeur	0,1	0,0	0,0	0,0
Cotisations prises en charge par l'État	0,7	0,7	0,7	0,6
Cotisations prises en charge par la Sécurité sociale	0,3	0,3	0,3	0,3
Impôts et taxes affectés	16,3	16,1	16,5	16,9
<i>dont CSG</i>	<i>12,2</i>	<i>12,0</i>	<i>12,1</i>	<i>12,5</i>
Contributions publiques	6,6	6,5	0,0	0,0
Transferts entre organismes	0,0	0,0	0,0	0,0
Produits financiers	0,1	0,0	0,0	0,0
Autres produits	0,3	0,7	0,7	0,8

Source : annexe 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

Contribution à l'évolution des produits de la CNAF (en %)

	2010	2011
Cotisations sociales	+ 1,0	+ 1,5
CSG	+ 0,3	+ 0,6
Impôts et taxes affectés	+ 0,4	+ 0,3
Remboursements de prestations	- 11,2	0,0
Reprises sur provision	- 1,2	0,0
Total des produits	- 10,8	+ 2,5

Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2010.

1. Une légère hausse du produit des cotisations sociales en raison de l'évolution positive de la masse salariale

Les recettes de la branche famille proviennent aux deux tiers environ des cotisations en 2011, qui sont dans cette branche entièrement à la charge des employeurs (taux de 5,4 %).

Comme pour les autres branches, la progression des cotisations sociales affectées à la branche famille est en premier lieu déterminée par la croissance de la masse salariale du secteur privé.

En 2010, les cotisations sociales devraient représenter 64,4 % des produits de la CNAF. Elles augmenteraient de 1,7 % par rapport à 2009 en raison de l'évolution de la masse salariale du secteur privé (+ 2,0 %). Cette hausse cache néanmoins un contraste entre les cotisations sociales salariés (29,1 milliards d'euros, soit une hausse de 2,5 %) et les cotisations sociales non salariés (4,1 milliards d'euros, soit une baisse de 3,5 %).

Les cotisations sociales devraient ensuite progresser de 2,4 % en 2011 dans le sillage d'une accélération de la masse salariale privée (+ 2,9 %).

2. Les recettes fiscales redeviennent croissantes en 2010

L'ensemble des recettes fiscales a diminué de 1,7 % en 2009. Elles augmenteront à nouveau de 1 % en 2010.

- *Après un net recul en 2009, la contribution sociale généralisée redeviendra très légèrement croissante en 2011*

Les taux de CSG attribués à la CNAF s'élèvent à 1,08 % sur les revenus d'activité et de remplacement (dont l'assiette est assez similaire à celle des cotisations sociales) et 1,10 % sur les revenus de patrimoine et de placement et sur les jeux.

Les recettes de CSG progresseraient de 1,2 % en 2010, soit une évolution légèrement inférieure à celle des cotisations sociales sur la même période. À l'inverse, elles seraient plus dynamiques en 2011 (+ 2,8 %). Cette différence de profil serait notamment imputable à la CSG sur les revenus de patrimoine et de placement (- 1,6 % et + 5,4 % respectivement en 2010 et 2011) dont la baisse de rendement en 2010 reflète la nouvelle diminution constatée des plus-values sur cessions de valeurs mobilières.

La CSG pour la branche famille

(en millions d'euros et évolution en %)

	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
CNAF	12 171	4,4	11 979	- 1,6	12 124	1,2	12 461	2,8

Source : Direction de la sécurité sociale.

- *Les impôts et taxes affectés sont en augmentation*

Les impôts et taxes affectés sont composés de recettes fiscales destinées à compenser les allègements généraux de cotisations (dits « Fillon ») et les exonérations portant sur les heures supplémentaires.

Ils progresseraient de 5,0 % en 2010, puis de 3,1 % en 2011 en lien avec l'évolution spontanée des recettes du panier. Le profil de l'année 2010 serait également marqué par le contrecoup de la révision temporaire à la baisse, en 2009, de la part des droits sur le tabac affectés au panier.

II.- LA CRÉATION DE PLACES DE GARDE : DES PROGRÈS QUI NE PERMETTENT PAS DE COUVRIR TOUS LES BESOINS

A. MALGRÉ DE RÉELS EFFORTS, LA CRÉATION DE PLACES DE GARDE NE COMPENSE PAS NOTRE DYNAMISME DÉMOGRAPHIQUE

1. Les besoins d'accueil du jeune enfant en France aujourd'hui

a) Pour atteindre un objectif de 60 places pour 100 enfants, les besoins de garde peuvent être estimés à 300 000 places au 1^{er} janvier 2009

Selon les dernières données fiables dont nous disposons ⁽¹⁾, au 1^{er} janvier 2009, pour 2 433 595 enfants de moins de trois ans, on compte 349 799 places en accueil collectif et 613 880 places potentielles chez un assistant maternel, auxquelles s'ajoutent 148 906 places en école maternelle, et 39 904 à domicile, soit au total 1 152 489 places d'accueil.

En premier lieu viennent les assistants maternels, qui permettent d'assurer la garde d'un enfant sur quatre (25,2 places pour 100 enfants de moins de trois ans) selon le programme de qualité et d'efficacité. L'accueil collectif, familial et parental permet de couvrir 14,4 enfants sur 100 de moins de trois ans. L'école maternelle offre 6,1 places pour 100 enfants, et la garde à domicile 1,6 place.

Offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en France au 1^{er} janvier 2009

Mode d'accueil	Nombre de places
Assistants maternels	613 880
Établissements d'accueil de jeunes enfants	349 799
<i>Places d'accueil collectif</i>	<i>301 200</i>
<i>Places en crèches familiales</i>	<i>45 827</i>
<i>Places en crèches parentales</i>	<i>2 539</i>
<i>Places en micro crèches</i>	<i>233</i>
École maternelle	148 906
Salarié à domicile	39 904
Offre totale	1 152 489
Demande totale	2 433 595

Source : Programme de qualité et d'efficacité annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

(1) Programme de qualité et d'efficacité « Famille » pour 2011.

Par conséquent, pour atteindre un ratio de 60 places pour 100 enfants, il manquait, au 1^{er} janvier 2009, environ 300 000 places de garde. Notons que dans l'hypothèse où l'ensemble des enfants de moins de trois ans cesserait d'être scolarisé à l'école maternelle, ce chiffre s'élèverait à 500 000. Preuve que les efforts de l'État et des collectivités locales doivent être poursuivis.

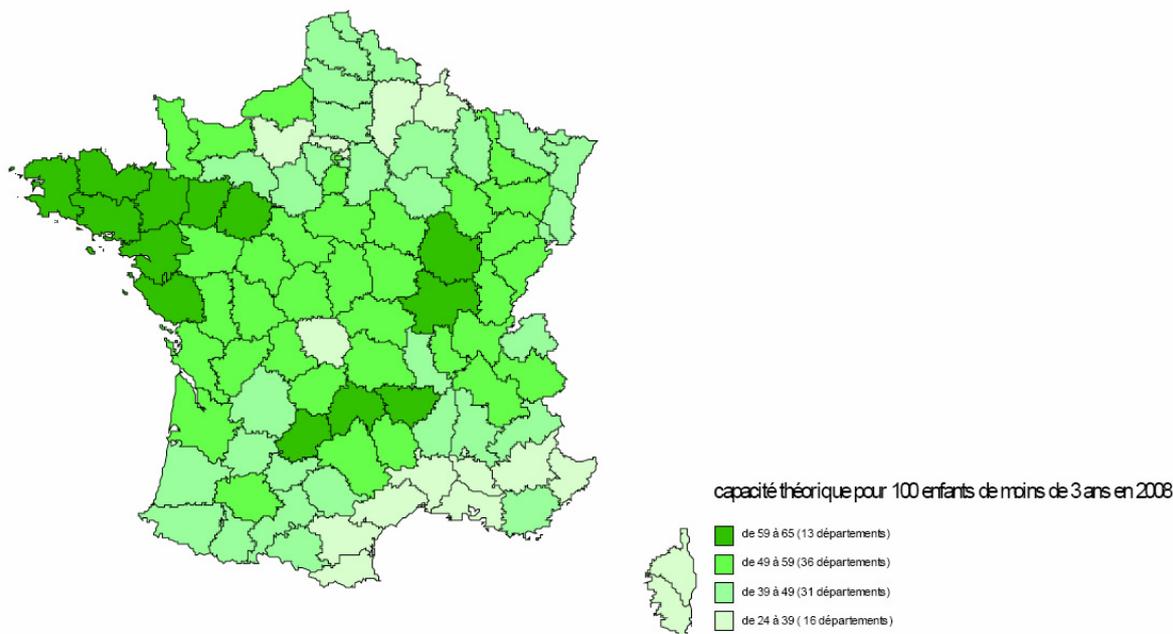
Rappelons qu'à défaut de places, ce sont les parents, principalement les mères, qui devront garder leur enfant ou la famille proche. Ainsi, les chiffres actuels montrent que 64 % des enfants de moins de trois ans sont gardés à titre principal par leurs parents, et 1 % par leurs grands-parents ⁽¹⁾.

b) L'offre de garde est de plus inégalement répartie sur le territoire

Que ce soit pour l'accueil collectif ou individuel, l'offre de garde est inégalement répartie sur le territoire comme le montre le schéma ci-dessous.

La couverture des besoins de garde des jeunes enfants varie entre 24 et 75 places pour 100 enfants selon les départements. Près de 30 % des départements offrent moins de 45 places de garde pour 100 enfants, 25 % offrent entre 45 et 51 places pour 100 enfants, 25 % entre 51 et 56 places et enfin 20 % offrent plus de 56 places pour 100 enfants. Il s'agit principalement du Grand Ouest, des Hauts-de-Seine, de la Haute Loire et de la partie est de la Bourgogne. La Seine-Saint-Denis, l'Eure, l'Aisne et la Corse sont les départements les moins bien dotés.

Répartition géographique de la capacité théorique d'accueil par les modes de garde « formels » pour 100 enfants de moins de 3 ans au 31 décembre 2008

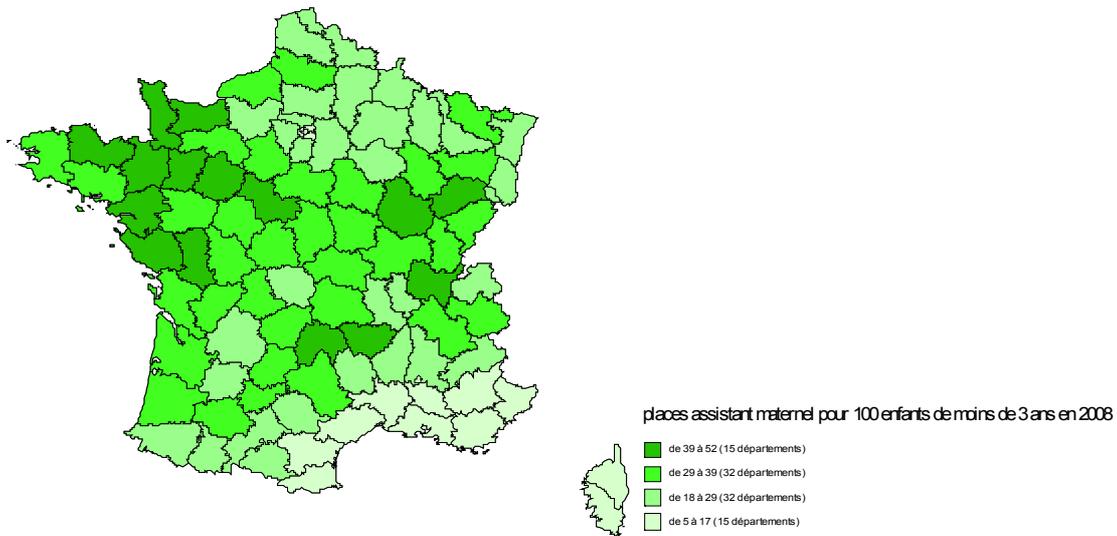


Sources : CNAF (RNDC et FILEAS), DREES (enquête PMI), DEPP, INSEE et IRCEM.

(1) Enquête « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants », 2007, DREES

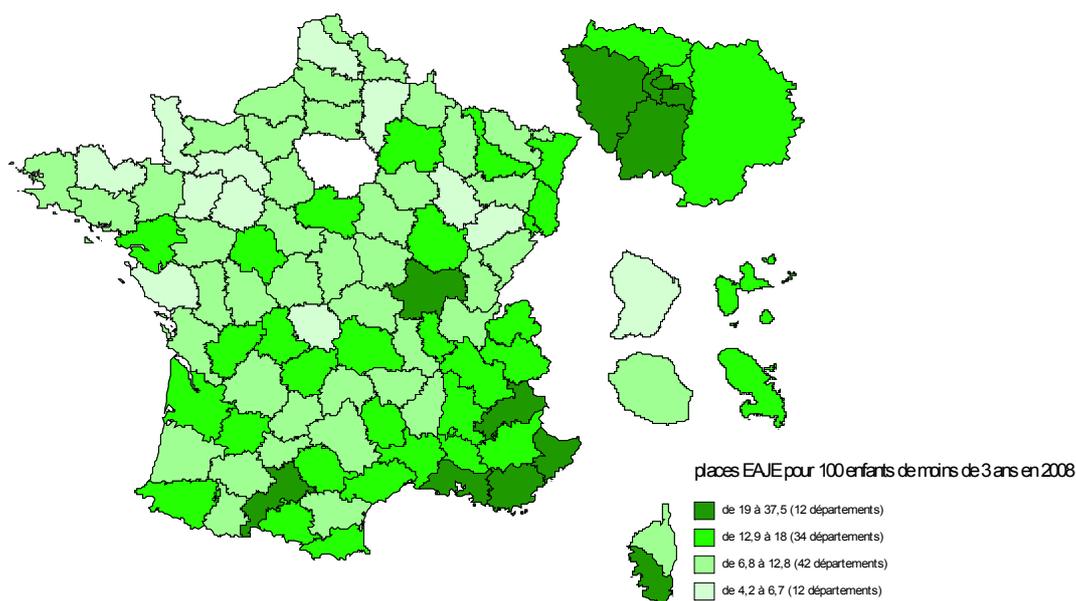
On observe de plus des déséquilibres au sein de certaines régions entre garde collective et individuelle. C'est le cas par exemple de Paris qui connaît la plus forte densité en accueil collectif avec 37,5 places pour 100 enfants, mais qui manque d'assistants maternels – entre 5 et 21 pour 100 enfants. Au contraire, l'Ouest, bien pourvu en assistants maternels, offre entre 4 et 13 places en accueil collectif pour 100 enfants.

Répartition géographique du nombre de places potentielles auprès des assistants maternels en exercice pour 100 enfants de moins de trois ans – 2008



Source : DREES (31 décembre 2008), IRCEM, CNAF (31 décembre 2008), INSEE (1^{er} janvier 2008).

Répartition géographique des places en établissements d'accueil du jeune enfant pour 100 enfants de moins de trois ans – 2008



Source : CNAF (RNDC - 2008), DREES (2008) et INSEE (1er janvier 2008).

Il est donc impératif de ventiler les objectifs nationaux de création de places de garde des jeunes enfants en objectifs régionaux, afin de remédier à ces inégalités, atteindre l'objectif minimal de 60 places pour 100 enfants sur tout le territoire et garantir un véritable choix aux parents entre garde individuelle et collective.

c) Les familles sont globalement satisfaites mais souhaiteraient un développement de la garde collective

La priorité doit être accordée à l'amélioration de l'accueil collectif, que ce soit par la création de places agréées ou le développement des nouveaux outils, tels que les micro-crèches, les crèches d'entreprise ou les jardins d'éveil dont la montée en charge est insuffisante.

Il y a, en effet, moitié moins de places dans les structures collectives en France que de places chez les assistants maternels (349 799 pour 613 880 en 2008), alors même que, selon des études récentes⁽¹⁾, « l'offre de garde professionnalisée est largement insuffisante et un décalage est encore observé entre le souhait des parents et les pratiques qu'ils sont contraints d'adopter. Bien que les parents soient satisfaits de leur mode de garde, 40,3 % d'entre eux en auraient souhaité un autre, la crèche principalement. »

(1) Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, « Développement de la garde d'enfants », établi par Mme Joëlle Voisin, mars 2009.

Les crèches familiales et parentales doivent faire l'objet d'un soutien particulier afin de freiner leur diminution constante depuis 2006.

2. Quid de la création de 200 000 places de garde annoncée par le Président de la République ?

Dans son discours du 13 février 2009 sur la politique familiale, le Président de la République s'est engagé à créer, d'ici 2012, 200 000 offres de garde supplémentaires. Ces 200 000 offres de garde seraient composées pour moitié de place en mode de garde individuel – 50 000 places grâce à l'assouplissement de la législation, 54 000 places par des agréments nouveaux – et pour moitié de places en mode de garde collectif – 76 000 places de crèches dont 39 000 créées par le 7^{ème} plan crèche et 37 000 par l'optimisation des places existantes, 8 000 places de jardins d'éveil, 4 500 places en crèches hospitalières, 1 500 en micro-crèches et 10 000 en crèches d'entreprises bénéficiant du crédit d'impôt famille. Qu'en est-il dans les faits ?

a) *Un taux de couverture des besoins qui stagne malgré les efforts du Gouvernement*

Le taux de couverture des besoins, c'est-à-dire le nombre de places offertes pour 100 enfants, est passé de 48,3 au 1^{er} janvier 2007 à 48 au 1^{er} janvier 2008 et 47,4 au 1^{er} janvier 2009, comme le montre le tableau ci-dessous.

Évolution de la capacité théorique d'accueil depuis le 1^{er} janvier 2007

Type d'accueil	Au 31 décembre 2006		Au 31 décembre 2007		Au 31 décembre 2008	
	Capacité théorique	Capacité pour 100 enfants de moins de 3 ans	Capacité théorique	Capacité pour 100 enfants de moins de 3 ans	Capacité théorique	Capacité pour 100 enfants de moins de 3 ans
Assistants maternels	572 400	25,0	584 458	25,2	613 880	25,2
Accueil collectif	318 838	13,9	329 825	14,2	349 799	14,4
<i>Places d'accueil collectif</i>	<i>265 620</i>	<i>11,2</i>	<i>281 229</i>	<i>11,6</i>	<i>301 200</i>	<i>12,4</i>
<i>Places en crèches familiales</i>	<i>53 215</i>	<i>2,2</i>	<i>48 435</i>	<i>2,0</i>	<i>45 827</i>	<i>1,9</i>
<i>Places en crèches parentales</i>	<i>2 691</i>	<i>0,1</i>	<i>2 514</i>	<i>0,1</i>	<i>2 539</i>	<i>0,1</i>
<i>Places en micro crèches</i>	–	–	–	–	233	
École maternelle	178 328	7,8	164 008	7,1	148 906	6,1
Salarié à domicile	36 812	1,6	37 872	1,6	39 904	1,6
Offre totale	1 106 378	48,3	1 116 163	48,0	1 152 489	47,4
Demande totale	2 290 639	–	2 323 589	–	2 433 595	–

Source : Programmes de qualité et d'efficacité annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 et 2011.

Selon les informations figurant en annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, cette « *stabilité résulte d’une progression simultanée de l’offre de garde formelle et de la demande potentielle.* »

En d’autres termes, la création de places nouvelles ne parvient pas à compenser le dynamisme démographique et son impact sur les besoins de garde. En effet, entre 2006 et 2007, les enfants de moins de 3 ans en métropole ont augmenté de 33 000 quand 9 800 places ont été créées. Entre 2007 et 2008, pour 36 000 enfants de moins de 3 ans supplémentaires, seules 17 700 places ont été créées. Cette tendance globale recouvre des évolutions contrastées.

b) Des avancées notables en matière d’accueil individuel

Sur l’ensemble de la période, on constate une augmentation des capacités d’accueil chez les assistants maternels. Entre 2007 et 2008, 26 300 places supplémentaires chez les assistants maternels ont été créées. Entre 2008 et 2009, l’augmentation est de 21 300.

Cela tient à la fois à l’amélioration de leur taux d’exercice et à l’augmentation du nombre d’enfants pouvant être gardés simultanément. Ainsi, selon les chiffres communiqués à votre Rapporteur, le nombre d’enfants gardés par assistant maternel serait en 2009 de 2,9 en moyenne. La possibilité d’être agréé dès la première demande pour deux enfants est de ce point de vue un véritable progrès. Quant à la possibilité d’accueillir simultanément quatre enfants, il semble qu’elle est utilisée par une minorité d’assistant maternel pour de la garde périscolaire. Il ne faut donc pas y voir un facteur déterminant d’augmentation de la capacité d’accueil dans les années à venir.

Reste maintenant à répondre au véritable défi du départ à la retraite de plus de 100 000 assistants maternels dans les années à venir.

Évolution du nombre de places auprès des assistants maternels pour 100 enfants de moins de 3 ans

Données au 31 décembre	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2007/2008 (%)	Évolution annuelle moyenne 1990/2008 (%)
Agréments (en milliers)	132,0	338,1	365,9	374,6	400,6	406,5	412,1	1,4	6,5
Taux d’exercice des assistants maternels (%)	54,0	68,7	68,9	70,2	67,4	68,1	68,4	0,4	1,3
Assistants maternels en exercice (en milliers) ⁽¹⁾	71,3	232,2	252,2	263,0	269,9	276,7	281,7	1,8	7,9
Nombre de places auprès d’assistants maternels en exercice (en milliers)	132,9	585,8	660,5	689,2	710,5	744,2	769,1	3,3	10,2
Dont places potentielles pour des enfants de moins de trois ans (en milliers) ⁽²⁾	—	—	—	—	572,4	584,5	610,8	4,5	—
Nombre total de places pour 100 enfants de moins de trois ans	5,9	27,3	28,9	30,7	31,2	32,3	32,8	1,8	10,0
Nombre moyen de places par assistant maternel agréé	1,9	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	0,0	2,0

Sources : DREES, IRCEM ⁽¹⁾, CNAF ⁽²⁾, INSEE ⁽³⁾. Champ : France métropolitaine.

c) Des progrès à faire dans le développement des établissements d'accueil collectif

Dans le même temps, les places d'accueil collectif sont restées relativement stables. Entre 2007 et 2008, 8 100 places en accueil collectif ont été créées. Cette évolution recouvre la création de 12 567 places en établissement agréé et de 233 places en micro-crèches d'une part, et de l'autre une perte de 2 608 places en crèches familiales et de 25 places en crèches parentales. Selon les données figurant en annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, entre 2008 et 2009, 10 614 places en accueil collectif auraient été créées, sans que nous disposions du détail entre modes de garde.

Enfin, selon le Gouvernement, 12 500 places d'accueil collectif auraient été créées en 2009. La convention d'objectifs et de gestion ayant été signée en avril et les premiers crédits débloqués en mai 2009, l'effet d'entraînement auprès des collectivités locales s'est fait attendre mais l'on peut s'attendre à une accélération du rythme des créations de places de crèches en 2010.

Évolution du nombre de places agréées en établissements d'accueil des jeunes enfants pour 100 enfants de moins de trois ans

Type d'établissement*	2005	2006	2007	2008	2009 (E)
Places agréées d'accueil collectif	262 551	272 613	288 433	301 000	—
Places agréées d'accueil collectif pour 100 enfants de moins de trois ans	11,3 %	11,5 %	12,0 %	12,4 %	—
Places en crèches familiales	56 257	53 215	48 435	45 827	—
Places en crèches familiales pour 100 enfants de moins de trois ans	2,4 %	2,3 %	2,0 %	1,9 %	—
Places en crèches parentales	3 436	2 691	2 514	2 539	—
Places en crèches parentales pour 100 enfants de moins de trois ans	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	—
Places en micro-crèches	—	—	—	233	—
Total des places agréées en établissements d'accueil des jeunes enfants	322 244	328 519	339 382	349 799	360 413
Nombre d'enfants de moins de trois ans	2 330 262	2 363 929	2 395 587	2 433 595	2 357 308
Total des places offertes en établissements d'accueil des jeunes enfants pour 100 enfants de moins de trois ans	13,8	13,9	14,2	14,4	15,3

Source : CNAF (RNDC), DREES et INSEE. Champ : France entière.

d) De nouveaux modes de garde qui n'ont pas encore fait leurs preuves

La montée en charge des nouveaux modes de garde tels que les micro-crèches, les crèches d'entreprise ou les jardins d'éveils, est relativement lente :

– 233 micro-crèches ont été créées en 2008 et 1 558 en 2009 ; ce mode de garde rencontre donc un succès encourageant ;

– les jardins d'éveil permettraient de créer 300 places qui sont encore au stade du projet en 2009 ; sur 17 projets déposés auprès de la direction générale de la cohésion sociale, seuls 13 ont été retenus ; des progrès restent donc à faire pour atteindre les 8 000 places annoncées à l'horizon 2012 ; bien que ce mode de garde soit intéressant dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques – son coût moyen annuel est de 6 457 euros –, votre Rapporteure souhaite rappeler qu'il n'a pas vocation à remplacer mais bien à compléter l'accueil des enfants à l'école maternelle ;

– les crèches d'entreprises qui représentent 10 845 places aujourd'hui, auraient, selon le Gouvernement, permis de créer 1 536 places en 2009 ; selon la CNAF, les trois derniers plans ont permis la création de 207 projets au sein desquels des places seront réservées pour les enfants de salariés d'entreprises publiques ou privées ; au final 5 553 places d'accueil seront créées, ce qui ne permet pas d'atteindre les 10 000 places annoncées par le Gouvernement ;

– le plan *Espoir Banlieues* devrait donner lieu à la création de 2 590 places à terme ; au total, 72,7 millions d'euros par an, entre 2009 et 2012, devraient être affectés à la création de places de garde aux amplitudes horaires étendues (plus de 10 heures par jour, ouvertes à des horaires atypiques et offrant un accueil d'urgence si besoin) ; 230 projets ont été retenus, à 40 % situés en Île-de-France, dont 174 offrent des places de garde, tout en favorisant les démarches d'insertion des femmes, l'accès aux métiers de la petite enfance et l'aide aux familles monoparentales ; cependant, les premiers crédits ayant été débloqués en juillet 2010, les projets ne sont encore qu'à l'état d'ébauche ; votre Rapporteure suivra avec attention la réalisation de ce plan ;

– les maisons d'assistants maternels, mises en place par la loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels permettent aux professionnels qui rencontrent des difficultés à exercer à domicile ou veulent rompre une certaine solitude, de se regrouper dans un local pour garder jusqu'à seize enfants simultanément ; à ce jour, on recense 13 projets ayant passé des conventions avec les caisses d'allocations familiales ; il est difficile de connaître le nombre exact de ces structures et les problèmes de mise en œuvre, faute d'informations fiables ; selon le Gouvernement, un bilan serait publié en 2011 ;

– enfin, 238 places dans les crèches hospitalières auraient été créées en 2009 ; ce mode de garde demeure plus que marginal alors même qu'il offre des amplitudes horaires inégalées ; il convient donc d'accélérer les discussions entre la branche famille et les fédérations hospitalières pour permettre l'ouverture des crèches hospitalières au plus grand nombre.

e) L'accueil à l'école maternelle : la suppression de 15 000 places en moyenne par an depuis 2007 ou comment déshabiller Paul pour habiller Pierre

Enfin, l'accueil collectif passe aussi, et on l'oublie trop souvent, par l'accueil des enfants de moins de trois ans à l'école maternelle. Or, depuis 2006, la proportion des enfants de moins de trois ans accueillie à l'école diminue inexorablement, malgré les protestations de la population et de la représentation nationale. Ce nombre est passé de 178 328 début 2007 à 148 906 début 2009, soit près de 30 000 places supprimées en deux ans seulement et 15 000 places de moins en moyenne par an !

Pour mémoire, le coût d'une place en préélémentaire a été évalué par la CNAF à 4 658 euros ⁽¹⁾ par an pour les finances publiques. Celui d'une place de crèche s'élève à 1 247 euros, celui d'une garde à domicile est de 2 330 euros et celui d'un assistant maternel est de 900 euros.

Suivi des objectifs de création de places de garde annoncés par le Gouvernement en 2009

Objectifs annoncés par le Gouvernement	Places créées en 2009
100 000 places de garde individuelles dont : - 50 000 par l'assouplissement de la législation - 50 000 par des agréments nouveaux	21 300
39 000 créations de places en crèche	12 500
37 000 places créées par l'optimisation des places existantes	21 000
8 000 jardins d'éveil	300
4 500 places en crèches hospitalières	238
1 500 places en micro-crèches	1 558
10 000 places en crèche d'entreprise	1 536
Total	58 432

Source : Direction de la sécurité sociale, CNAF.

B. POUR DÉVELOPPER L'OFFRE DE GARDE IL CONVIENT D'ENGAGER SEPT CHANTIERS PRIORITAIRES

Votre Rapporteuse propose de suivre six chantiers prioritaires pour développer l'offre de garde en France. Bien qu'importante, la question du coût de l'accueil pour les familles, n'est pas abordée cette année. Cette question est en effet indissociable de celle de la nature et du montant de l'ensemble des prestations familiales, qui fera l'objet d'une étude l'année prochaine. Aider

(1) « L'accueil du jeune enfant en 2007 », Observatoire national de la petite enfance.

d'avantage les familles les plus modestes devra s'accompagner de redéploiements sur les prestations existantes.

1. Améliorer le pilotage des créations de place d'accueil

Les outils de planification de l'offre de garde sur le territoire manquent d'efficacité. Ce constat a été dressé par de nombreux rapports, notamment ceux de notre collègue Michèle Tabarot ⁽¹⁾ de juillet 2008 et de l'Inspection générale des affaires sociales de mars 2009 ⁽²⁾. Trois points pourraient être étudiés.

Au niveau national, comme cela a été évoqué précédemment, il convient de mettre au point un véritable objectif pluriannuel de création de places, décliné au niveau départemental, pour tenir compte des disparités sur le territoire.

Cet objectif doit permettre d'évaluer, par mode de garde, les progrès qualitatifs et quantitatifs réalisés chaque année, ainsi que les réponses apportées à des problèmes spécifiques, tels que les horaires atypiques des parents. Votre Rapporteur déposera un amendement en ce sens.

Au niveau local, votre Rapporteur estime qu'il faut impérativement renforcer le rôle des communes en matière d'offre d'accueil pour les jeunes enfants.

Il pourrait être envisagé de rendre obligatoire, dans toutes les communes de plus de 50 000 habitants, la mise au point d'un schéma de création de places de garde, et de permettre sa consultation par les professionnels et les particuliers. Dans les zones à faible densité, ce rôle de programmation reviendrait aux communautés de communes.

Il est, en outre, essentiel de maintenir la confiance des communes par le soutien assuré par les caisses d'allocations familiales. À ce titre, il pourrait être imaginé de renforcer le financement par le biais du contrat enfance jeunesse pour les communes les plus en difficulté. Il convient également de réduire les délais de paiement de ces contrats et de développer le versement d'acomptes.

Enfin, il convient de redéfinir le rôle des commissions départementales de l'accueil du jeune enfant, créées en 2002 et prévues à l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles.

Ces commissions, conçues comme des « *instances de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants* » regroupent l'ensemble des acteurs de la petite enfance du département et peuvent

(1) *Le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, rapport de Mme Michèle Tabarot au Premier ministre, juillet 2008.*

(2) *Développement de la garde d'enfants, rapport établi par Mme Joëlle Voisin, Inspection générale des affaires sociales, mars 2009.*

constituer à ce titre un véritable instrument de prospective en matière d'offre de garde. Cependant ces commissions sont au faible nombre de 60 aujourd'hui. De plus, leur mission est mal articulée avec celle des communes.

Votre Rapporteuse estime que ces commissions doivent être généralisées et propose pour cela de créer l'obligation, pour chaque département, de mettre au point un schéma triennal définissant une stratégie départementale d'accueil de la petite enfance, qui intégrerait les nouveaux modes de garde, l'étude et le suivi de propositions expérimentales ou encore l'implication des entreprises.

Elle juge également intéressant la proposition qui consisterait à créer des « *Pôles d'accueil* » dans des bassins de vie, regroupant par exemple un établissement multi-accueil, un halte garderie et une crèche familiale. Cette solution permettrait de réaliser des économies de gestion (les gestionnaires pourraient mutualiser certaines prestations, telles que la restauration ou la paie du personnel), serait lisible pour les parents, et mettrait le personnel en réseau.

2. Créer des places d'accueil collectif et optimiser leur utilisation sans revenir sur la qualité de l'accueil

a) Réfléchir à l'accompagnement des collectivités locales par les caisses d'allocations familiales dans la création de places d'accueil collectif

En l'absence d'un contrat enfance, les caisses d'allocations familiales versent à la structure, dans la limite d'un plafond, 66 % du prix de revient de la place, déduction faite de la participation des parents. Si la place relève d'un contrat enfance ou jeunesse, les caisses prennent en charge, en sus, 55 % du coût résiduel à la charge des collectivités locales. Ainsi, en 2010, hors contrat enfance, la part des caisses dans le financement des établissements d'accueil est comprise entre 37 % (famille à 2 SMIC) et 18 % (famille à 6 SMIC) du prix de la place. Avec un contrat enfance, cette part varie de 65 % à 45 %.

Votre Rapporteuse propose que cette part puisse être modulée et augmentée dans les territoires où l'offre de garde est particulièrement déficitaire. Cette nouvelle réforme du contrat enfance et jeunesse devrait inciter les communes à investir. Votre Rapporteuse souhaite que la question soit étudiée au Haut Conseil de la famille.

b) Pour une meilleure utilisation des places existantes

Pour l'année 2009, la CNAF indique que ce sont 21 000 solutions d'accueil supplémentaires qui ont pu être proposées aux familles, et donc autant d'enfants accueillis en plus, grâce à l'optimisation des places existantes. Ce chiffre correspond à un accueil « théorique » puisqu'il est calculé en divisant la hausse des heures financées par les caisses d'allocations familiales par le nombre d'heures moyen de garde d'un enfant en crèche. Ces 21 000 nouvelles solutions d'accueil permises par l'optimisation, cumulées aux 12 365 nouvelles places

agréées et financées par une prestation de service en 2009, aboutissent aux 35 000 places pour l'année 2009 évoquées par la ministre.

Votre Rapporteuse ne s'oppose pas sur le principe à l'optimisation des places existantes, tant on sait qu'en France le taux d'occupation est insuffisant.

Cependant, cette optimisation ne doit pas s'effectuer au détriment de la qualité de l'accueil. À ce titre, votre Rapporteuse souhaite revenir sur la polémique qui a éclaté en 2009, à propos de la parution du décret fixant les normes d'accueil dans les établissements et services d'accueil collectif. Face à la mobilisation du collectif « *Pas de bébé à la consigne* », le Gouvernement avait retiré son projet de décret, qui, après modifications, a été finalement adopté le 7 juin 2010 ⁽¹⁾.

Ce décret assouplit les normes d'encadrement en augmentant les capacités d'accueil des établissements. Anciennement de 10 %, le taux d'enfants en surnombre passe à 15 % pour les établissements d'accueil à la capacité comprise entre 21 et 40 places, 20 % pour les établissements à la capacité de plus de 41 places. Votre Rapporteuse juge cette évolution raisonnable. Elle salue aussi le fait que le Gouvernement ne soit pas revenu sur le principe d'encadrement d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et un pour dix enfants qui marchent.

En revanche, elle juge irresponsable de revoir à la baisse les exigences de qualification du personnel d'encadrement. En effet, jusqu'à présent, le taux de personnel qualifié (éducateur de jeunes enfants, puéricultrices, auxiliaires de puériculture, infirmier, psychomotricien) était de 50 % minimum. Il est abaissé à 40 %. Ce n'est pas en transigeant sur la qualité de la formation du personnel des crèches que l'on résoudra le problème de l'accueil des jeunes enfants en France. De plus, cette possibilité ne résoudra pas le problème du recrutement des titulaires du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) petite enfance.

3. Rendre les métiers de la petite enfance plus attractifs

Le Gouvernement a lancé en 2008 un plan des métiers de la petite enfance sur la période 2008-2012. Celui-ci vise à répondre à la pénurie actuelle de professionnels de la petite enfance, qui tient tant à des problèmes de recrutement que d'évolution de carrière. Il serait développé selon deux axes selon la direction générale de la sécurité sociale :

– approfondir la réalité et les raisons de la sous-activité des assistants maternels ;

– valoriser le métier d'assistants maternels, par une mobilisation des moyens disponibles pour enrichir la formation et promouvoir le retour à l'emploi des assistants maternels, une sensibilisation des conseillers de Pôle emploi et du

(1) Décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif à l'accueil des enfants de moins de 6 ans.

grand public à l'intérêt du métier d'assistant maternels et le lancement d'une campagne de communication sur le métier d'assistant maternel.

Selon la direction générale de la cohésion sociale, les propositions du plan s'appuient une amélioration des partenariats avec les collectivités locales, la sollicitation des partenaires institutionnels pour dynamiser les flux de diplômés et une réflexion sur l'équilibre entre formations sanitaires et formations sociales. Le bilan est encore mince.

Avec le ministère de la Santé, un projet vise à faciliter le passage des titulaires du CAP petite enfance vers le diplôme d'auxiliaire de puériculture, grâce à des dispenses d'épreuves et de formation.

Avec Pôle emploi, une collaboration vise à améliorer l'attractivité des métiers de la petite enfance. Des fiches valorisant les parcours qualifiants seront prochainement testées dans deux bassins d'emploi et outilleront à terme les conseillers de Pôle emploi dans l'ensemble des agences. Par ailleurs, une réflexion a été menée sur le nombre de places ouvertes en instituts de formation d'auxiliaire de puériculture. La possibilité pour Pôle emploi de participer au financement de places de formation d'auxiliaires de puériculture supplémentaire est à l'étude.

Avec le ministère de l'Éducation nationale, la direction participe au travail de rénovation du champ sanitaire et social, qui se concrétise par la création d'un baccalauréat professionnel en trois ans. Cette collaboration vise à intégrer l'acquisition d'une partie des savoirs et compétences nécessaires pour l'obtention du diplôme d'auxiliaire de puériculture, afin de faciliter les passerelles. La date de mise en œuvre du futur baccalauréat est prévue pour septembre 2011.

Aucune donnée chiffrée sur le nombre de personnel supplémentaire formé depuis 2008 n'a été communiquée. Votre Rapporteuse souhaite qu'un bilan complet de ce plan, deux ans après sa mise en place, soit rapidement remis au Parlement et suivi de mesures concrètes. Elle déposera un amendement en ce sens.

Par ailleurs, elle émet des réserves sur l'opportunité de la création d'un baccalauréat professionnel « petite enfance » qui pourrait s'avérer peu qualifiant. Enfin, elle attire l'attention du Gouvernement sur la montée du chômage des assistants maternels, et la difficulté à maintenir les assistants maternels dans l'emploi, qui doit, ainsi que les difficultés de recrutement actuelles, faire l'objet d'une véritable évaluation.

4. Développer les expérimentations

Face à l'évolution des besoins des parents, il est essentiel de donner toute sa place à l'innovation et à l'expérimentation. Certains projets, soutenus par la branche famille méritent d'être développés.

À ce titre, votre Rapporteuse presse le Gouvernement de prendre un décret dans les meilleurs délais pour autoriser l'expérimentation des collectivités locales en matière de petite enfance, qui a été supprimé par le décret du 7 juin 2010.

a) La mise en place de primes à l'installation pour les assistants maternels

La commission d'action sociale de la CNAF a donné cette année un avis favorable à la mise en place d'une expérimentation visant à verser une prime d'installation de 300 euros, pouvant aller jusqu'à 500 euros, aux assistantes maternelles nouvellement agréées, qui acceptent les conditions d'une charte d'engagements réciproques.

Votre Rapporteuse estime que cette initiative est particulièrement intéressante, car elle pourrait permettre non seulement de réduire les inégalités territoriales en matière d'agrément d'assistants maternels, mais aussi de rendre la profession plus attractive, au moment où elle connaît des tensions grandissantes.

b) Les initiatives en direction de publics ou de territoires précis

Afin de favoriser le développement et la meilleure accessibilité des établissements d'accueil des jeunes enfants à des publics rencontrant des besoins spécifiques, plusieurs initiatives ont été prises :

– création d'une enveloppe d'un montant de 4 millions d'euros pour financer le fonctionnement des projets visant à favoriser l'accueil des enfants en situation de handicap dans les structures ouvertes à l'ensemble des enfants ;

– prise en compte dans les « *contrats enfance et jeunesse* » des besoins des familles ayant des enfants porteurs de handicap ;

– création d'une charte nationale de qualité sur l'accueil des enfants en situation de handicap dans les crèches et les équipements de loisirs ;

– possibilité de financements en complément des prestations légales pour assurer le fonctionnement des accueils réalisés au domicile des parents sur des amplitudes horaires étendues et/ou spécifiques et permettre une aide au fonctionnement en faveur des petites entreprises mettant en place des initiatives en matière de développement de l'offre petite enfance ;

Par ailleurs, le plan *Crèches Espoir Banlieues*, lancé dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2012, devrait contribuer au financement de 230 projets pour 2 590 places nouvelles.

Ce type de projet, ciblé sur un territoire en difficulté, qui allie la création de places de garde et une action en direction des familles pour favoriser leur insertion, semble particulièrement pertinent et devrait être développé à l'avenir.

5. Mieux informer les professionnels et les parents

L'année dernière, votre Rapporteuse a déposé un certain nombre d'amendements pour améliorer l'information des professionnels et des familles. Elle ne désespère pas que ces propositions, simples et peu coûteuses, soient un jour mises en œuvre.

a) Renforcer le rôle des relais d'assistants maternels pour en faire de véritables relais d'accueil de la petite enfance

Tout d'abord, comme le préconise d'ailleurs le rapport de l'IGAS de 2009 sur les modes d'accueil de la petite enfance, il convient d'inscrire des gardes à domicile dans les actuels relais d'assistants maternels, qui deviendraient des relais d'accueil de la petite enfance.

Ces relais disposeraient ainsi de la totalité des informations sur les possibilités de garde offertes sur le territoire couvert par le relais, et pourraient donner les informations nécessaires sur ce mode de garde aux salariés comme aux employeurs, ainsi que le font déjà certaines associations. Ils pourraient mettre en relation les familles intéressées par une garde partagée. Ils pourraient enfin s'impliquer dans la formation continue des aides à domicile.

Il convient également de prévoir que les prévoir une information spécifique, assurée par les relais d'assistants maternels, des assistants maternels, sur leurs possibilités d'évolution de carrière.

Enfin, il est essentiel que les relais d'assistants maternels se constituent en réseau, pour mieux répondre aux demandes des professionnels et mieux informer les parents. Ils fonctionnent encore beaucoup trop en vase clos.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteuse, la CNAF travaillerait à une réforme des relais assistants maternels qui irait dans le sens de ces propositions. Il faut s'en féliciter.

b) Perfectionner le site « mon-enfant.fr »

Avec le site « *mon-enfant.fr* » lancé en 2009, la branche famille dispose désormais d'un outil national lui permettant d'assurer sur l'ensemble du territoire une mission d'information en matière d'accueil des enfants.

À ce jour, le site recense la quasi-totalité des établissements d'accueil du jeune enfant, des relais assistantes maternelles, des lieux d'accueil enfants-parents et des accueils de loisirs financés par la branche famille. En outre, les coordonnées des assistantes maternelles ayant donné leur accord étaient en ligne dans 53 départements à la fin 2009 et elles devraient l'être dans 13 départements supplémentaires à la fin du 1^{er} semestre 2010. Plus de 900 000 visites ont été enregistrées en 2009, moins d'un an après son lancement.

La nouvelle version du site a été ouverte au public en juin 2010. Son ergonomie est améliorée et de nouvelles fonctionnalités sont mises en ligne : la mise en place d'un « *extranet partenaires* » pour mettre à jour les disponibilités, un outil de géolocalisation et la création d'une rubrique sur les initiatives locales.

L'ensemble des personnes auditionnées par votre Rapporteur salue cet outil comme un véritable progrès. Il est souhaitable qu'à terme, il offre une vue exhaustive des modes de garde sur un territoire donné. À ce titre, il faudrait améliorer le recensement des assistants maternels en exercice, en passant notamment par les services départementaux.

6. Faire un choix clair sur l'avenir de l'accueil des enfants de moins de trois ans en école maternelle

Comme votre Rapporteur l'a rappelé précédemment, le nombre d'enfants de moins de trois ans accueillis à l'école maternelle diminue de façon constante depuis quelques années.

Cette diminution a pour effet d'annuler les efforts de la branche famille et des collectivités locales pour répondre aux besoins de mode de garde des jeunes enfants. Le Gouvernement ne peut feindre de l'ignorer. Il convient de prendre des choix clairs vis-à-vis des Français : veut-on oui ou non supprimer l'accueil des jeunes enfants à la maternelle ? L'absence de réponse empêche les services de s'organiser.

Votre Rapporteur estime que ce serait là une erreur pour deux raisons principales. Tout d'abord, le coût de l'accueil des enfants à l'école préélémentaire est moindre pour les finances publiques que celui de l'accueil en crèche. En 2009, la préscolarisation en école maternelle a coûté 608 millions d'euros, alors que les établissements d'accueil du jeune enfant ont coûté plus de 4 milliards d'euros.

Ensuite, il s'agit du mode de garde le moins cher pour les parents. On sait que l'école maternelle, comme tout accueil collectif a des effets très bénéfiques sur le développement de l'enfant. Supprimer l'école maternelle pour les moins de trois ans, c'est priver les familles modestes de cette chance.

7. Développer les crèches de personnel

Les crèches de personnel sont un outil à développer. Sur ce point, la France est encore en retard.

Aujourd'hui, les aides à l'investissement ont permis la création de 10 845 places pour des salariés d'employeurs publics ou privés depuis 2004.

En ce qui concerne les entreprises privées, il faut noter la faiblesse de leur nombre et de leur ouverture à l'extérieur. Seules 2 % sont dotées d'une crèche. Le relèvement du crédit d'impôt famille de 25 % à 50 % par la loi de finances

rectificative pour 2008 devrait permettre de les développer, ainsi que la pratique des regroupements d'employeurs, qui est particulièrement encourageante.

Dans la plupart des cas, au moins deux tiers des places sont destinés aux enfants d'employeurs. Il faut noter que lorsque les crèches de personnels appliquent le barème institutionnel des participations familiales, elles bénéficient d'une aide au fonctionnement (la prestation de service unique) à condition que 30 % de la capacité d'accueil soit réservée aux enfants du quartier. Ce levier important ne joue pas toutefois pour les entreprises qui bénéficient du crédit d'impôt famille. Il pourrait donc être prévu que lorsqu'elles accueillent 30 % d'enfants extérieurs à l'entreprise, elles bénéficient d'une aide supplémentaire de la caisse d'allocations familiales.

Enfin, afin de développer et d'optimiser l'accueil au sein des crèches hospitalières, le secrétariat d'État à la famille et la branche famille ont signé des conventions avec les hôpitaux de Paris, la Fédération hospitalière de France et la Fédération de l'hospitalisation privée. Celles-ci ont pour objectif d'optimiser le fonctionnement des établissements existants et de développer l'offre d'accueil. Cependant, la création de place est plus lente que prévue et l'ouverture aux enfants du quartier plus que limitée. Votre Rapporteur souhaite que ce type de garde, qui offre des amplitudes horaires considérables, soit davantage encouragé.

III.- LES FAMILLES MONOPARENTALES : UNE SITUATION ALARMANTE

A. LES FAMILLES MONOPARENTALES : UN ÉTAT DES LIEUX PRÉOCCUPANT

Deux phénomènes sont aujourd'hui préoccupants : leur nombre est croissant depuis une dizaine d'année et ces familles cumulent tous les facteurs de fragilité avec des conditions d'emploi précaires et un faible niveau de vie malgré l'effort des pouvoirs publics.

1. La part des familles monoparentales dans l'ensemble des allocataires a cru de près de 30 % en dix ans

On compte aujourd'hui 1,6 million de familles monoparentales en France. Le phénomène des familles monoparentales est apparu dans les années 60, date à laquelle les ruptures d'union ont commencé à augmenter. Mais il est inquiétant de constater qu'il s'accélère depuis dix ans.

En effet, alors même que le nombre de couples avec enfant a augmenté d'à peine plus de 1 % entre 1999 et 2007, celui des parents isolés a augmenté de près de 30 % sur la même période, comme le montre le tableau ci-dessous. La part des familles monoparentales passe ainsi de 16 % de l'ensemble des familles à 20 % en 2007.

Nombre de familles avec enfants en 1999 et 2007

En milliers	Familles monoparentales			Couple avec enfants			Ensemble des familles			
	1999	2007	%	1999	2007	%	1999	2007	%	Par des FM en 2007
Nombre d'enfants de 18 ans ou moins										
1 enfant	730	910	24,6	2 587	2 587	0,0	3 317	3 497	5,4	26,0
2 enfants	341	465	36,2	2 431	2 546	4,7	2 772	3 011	8,6	15,4
3 enfants ou plus	141	181	28,9	1 188	1 162	-2,2	1 329	1 343	1,1	13,5
Total	1 212	1 555	28,4	6 206	6 295	1,4	7 418	7 850	5,8	19,8

Champ : France métropolitaine

Source : recensements de la population INSEE

Cette évolution s'observe dans la plupart des pays européens, mais la France se situe dans la moyenne basse. Ainsi, la part des familles monoparentales était de 20,5 % au Danemark, 8,1 % en Espagne, 11,5 % au Portugal, 15 % aux Pays-Bas, 17,1 % en Allemagne, 11,4 % en Norvège et 24,9 % au Royaume-Uni.

Au niveau national, il existe des disparités : la proportion de foyers monoparentaux est deux fois plus forte dans les DOM qu'en métropole. Elle y concerne quatre familles sur dix. De manière générale, la proportion des familles monoparentales est plus importante dans les zones urbaines, et plus particulièrement dans les zones urbaines sensibles (trois familles sur dix).

Enfin, donnée importante, pour 85 % de ces familles, le parent est une femme. Elles sont plus nombreuses à n'avoir qu'un seul enfant et leurs enfants sont plus âgés. Il faut noter la situation des mères célibataires qui sont relativement plus jeunes que les autres parents : plus de 40 % d'entre elles ont moins de 35 ans et plus de 5 % ont moins de 25 ans. Elles se distinguent également par le fait que près d'un quart d'entre elles n'ont pas dépassé le niveau du collège, alors que ces femmes appartiennent à des générations qui ont connu une forte hausse globale du niveau d'éducation des filles.

2. Ces familles sont en proie à des difficultés socio-économiques graves en dépit des efforts des pouvoirs publics

Comme le montre une étude récente du Centre d'études de l'emploi ⁽¹⁾, la plupart des familles monoparentales cumulent les facteurs de vulnérabilité : jeunesse du parent, faible niveau de formation, faible revenu, mauvaises conditions de logement, forte exposition au chômage ou à la précarité de l'emploi.

- Tout d'abord, le risque de pauvreté est élevé pour ces familles

Les familles monoparentales, qui ne représentent que 7 % des ménages, constituent à elles seules 20 % des ménages pauvres. Le taux de pauvreté de ces familles est, avant transferts, de 57 % (contre 22 % pour l'ensemble des ménages

(1) *Les familles monoparentales en France*, rapport de recherche n° 36 du Centre d'études de l'emploi, juin 2007.

français). Le niveau de vie de référence d'un célibataire avec un enfant représente 60 % de celui d'un couple avec un enfant en 2010.

Niveau de vie de référence médian des familles

	Couples	Célibataires
Sans enfant	24 758	18 368
Avec 1 enfant	20 612	12 569
Avec 2 enfants	18 692	8 762
Avec 3 enfants et plus	13 046	

Champ : personne appartenant à des ménages ordinaires vivant en métropole dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

Source : POE famille 2010 (DREES, enquête revenus fiscaux et sociaux 2006 actualisé 2008, modèle INES).

La part des revenus d'activité (71,5 %) et des revenus du patrimoine des familles monoparentales dans le total de leurs revenus est moindre que pour tous les autres ménages. En revanche, les prestations familiales et de logement (13,6 %) et les minima sociaux (3,7 %) représentent une part plus importante de leurs revenus.

- D'autant plus que leur lien à l'emploi est souvent problématique

Dans l'ensemble, les mères de foyers monoparentaux ont un taux d'activité supérieur à celui des mères en couple (80 % contre 74 %) ⁽¹⁾. Cependant, il faut nuancer ce constat.

Tout d'abord, le taux d'activité des mères isolées d'un enfant de moins de 3 ans, des mères de plusieurs enfants est faible (41 % seulement de ces enfants ont une mère active, contre 63 % de ceux dont la mère est en couple). De plus, les mères isolées sont plus souvent au chômage (15 %, contre 8 % pour les mères en couple).

Ensuite, elles sont surreprésentées dans les emplois précaires. En effet, 15,8 % d'entre elles sont en contrat à durée déterminée, stages et contrats aidés (contre 10,2 % des mères en couple). Beaucoup souhaiteraient travailler davantage.

- Il faut noter la situation préoccupante des mères célibataires

Plus jeunes, elles sont relativement défavorisées par rapport aux autres familles. Selon l'étude précitée, elles sont rarement propriétaires (15,9 %) ou bénéficiaires de logements locatifs publics (45,8 %), pâtissent de revenus faibles (30 % d'entre elles touchent moins de 1 000 euros nets par mois), et bénéficient largement de l'allocation de parent isolé qui représente 38 % des allocations touchées.

Ces mères célibataires rencontrent davantage de difficultés pour concilier vies professionnelle et familiale, ce qui les rend plus vulnérables sur le marché du

(1) Les familles monoparentales : des difficultés à travailler et à se loger, *Insee Première* n° 1195, juin 2008.

travail. De fait, elles sont plus souvent inactives que les autres mères, puisque seulement 59 % d'entre elles occupent un emploi, et sont aussi plus souvent au chômage que les autres (18 %). Elles sont davantage exposées aux emplois atypiques, puisque 17,3 % d'entre elles sont en contrat à durée déterminée, 3,2 % intérimaires, et 23,8 % à temps partiel.

B. DE NOMBREUX DISPOSITIFS À L'EFFICACITÉ CONTRASTÉE

Les aides apportées aux familles ont d'abord pris la forme d'un soutien financier, par le biais de la fiscalité, de prestations familiales et sociales spécifiques ou de la modulation des prestations. Il en ressort un système assez complet, au fort impact redistributif.

En revanche, l'accompagnement des familles monoparentales est insuffisant et les prestations existantes tendent à maintenir les femmes éloignées du marché du travail. La difficile conciliation des vies familiale et professionnelle semble l'obstacle principal à la recherche d'un emploi.

1. Le soutien financier apporté aux familles monoparentales est conséquent mais ne comble par l'écart de niveau de vie avec les autres ménages

Le soutien financier apporté aux familles monoparentales est conséquent :

– il existe des prestations spécifiques : l'allocation de soutien familial, versée lorsque l'enfant est orphelin, n'est pas reconnu par l'un de ses parents ou lorsque le parent non gardien est hors d'état de verser une pension alimentaire ; l'allocation de parent isolé, récemment devenue revenu de solidarité active (RSA) majoré, vise à garantir un revenu minimum aux familles monoparentales ; enfin les droits fiscaux spécifiques tels que la demi-part accordée aux parents isolés, le maintien du quotient conjugal pour les personnes seules ayant des enfants à charge et la demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant ou ayant eu des enfants à charge ;

– les prestations familiales tiennent compte des ressources financières des familles : les plafonds de ressources pour le bénéfice de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), de la prime à la naissance et du complément familial, sont augmentés d'une majoration pour les parents isolés ou les couples bi-actifs : il existe aussi un système d'abattement, pour les allocations logement, sur les ressources des parents isolés ou des deux membres du couple lorsqu'ils travaillent tous les deux ;

– l'allocation journalière de présence parentale et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé sont majorées pour les parents isolés.

À titre illustratif, parmi les familles monoparentales avec un enfant, les 10 % des ménages les plus aisés ont un niveau de vie initial 12,3 fois plus

important que les 10 % des ménages les plus modestes. Après intervention de l'impôt sur le revenu, y compris quotient familial, ce rapport diminue à 11. Lorsque les prestations familiales, les minima sociaux et les aides au logement sont également pris en compte, ce rapport s'établit à 2,7.

Parmi les prestations versées aux familles monoparentales, ce sont les aides au logement et les minima sociaux qui ont le plus fort impact redistributif. Ainsi, 95 % de la redistribution opérée relève des prestations servies par la branche famille (48 % au titre des prestations familiales, 4 % au titre des minima sociaux et 47 % au titre des aides au logement). En comparaison, pour les couples avec un enfant, le même rapport passe de 3,5 à 2,9 et seulement 66 % de la redistribution opérée entre déciles relève des prestations familiales, de logement ou de minima sociaux.

Au final, cette redistribution permet de réduire mais pas de résorber l'écart de niveaux de vie. Le revenu médian final d'un célibataire avec un enfant représente après transfert 68 % de celui d'un couple avec un enfant. Surtout, le taux de pauvreté des enfants vivant dans une famille monoparentale est de 38,4 %.

Niveau de vie final médian des familles

	Couples	Célibataires
Sans enfant	23 539	17 501
Avec 1 enfant	21 003	14 244
Avec 2 enfants	19 553	12 797
Avec 3 enfants et plus	16 088	

Champ : personne appartenant à des ménages ordinaires vivant en métropole dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

Source : PQE famille 2010 (DREES, enquête revenus fiscaux et sociaux 2006 actualisé 2008, modèle INES).

2. La prestation d'accueil du jeune enfant bénéficie en revanche d'avantage aux familles de trois enfants et plus

La mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) en 2004 a comporté deux composantes principales :

– un relèvement du plafond de ressources de l'allocation de base, ancienne allocation pour jeune enfant (APJE), afin d'élargir le champ des bénéficiaires ;

– l'ouverture du bénéfice de l'allocation de base aux titulaires du complément de libre choix d'activité, moyennant une diminution de son montant à due proportion, alors que les anciennes prestations n'étaient pas cumulables.

La réforme de la PAJE a permis d'améliorer les conditions de prise en charge de la garde des enfants de familles monoparentales. Cependant, ce dispositif n'est pas parfait.

En ce qui concerne l'allocation de base, selon le rapport à la Commission des comptes de septembre 2010, le nombre de couples avec enfant de moins de 3 ans bénéficiaires s'est trouvé plus fortement augmenté par la première mesure que celui des familles monoparentales, les couples étant, en moyenne, plus aisés que les familles monoparentales.

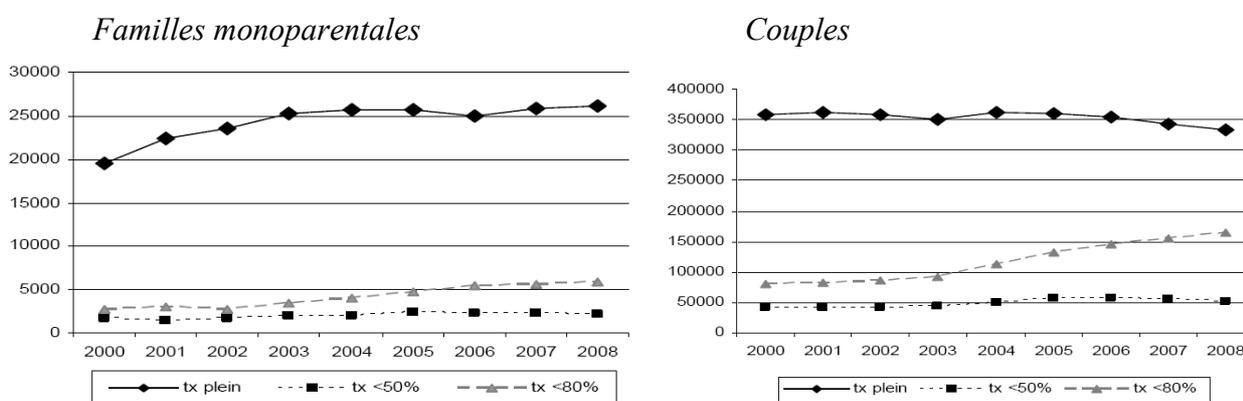
À l'inverse, la seconde mesure a davantage concerné les familles monoparentales en termes d'effectifs. Il faut surtout noter que bien que cette disposition ait facialement entraîné une augmentation des dépenses d'allocation de base en faveur des parents isolés, elle a été, en pratique, sans incidence sur leur niveau de vie.

C'est surtout au niveau de la garde individuelle que la PAJE a apporté une réponse importante aux familles monoparentales. En effet, entre 2000 et 2008, 45 % de familles monoparentales en plus ont perçu un complément de mode de garde pour le recours à une garde individuelle.

S'y ajoute, depuis 2008, l'augmentation de 50 euros du complément de mode de garde accordé aux ménages dont les revenus sont les plus faibles pour les enfants de moins de 3 ans et de 25 euros pour les enfants entre 3 et 6 ans. Cette mesure bénéficie principalement aux familles monoparentales.

Enfin, au niveau du complément de libre choix d'activité (CLCA), on constate une véritable partition qui peut avoir des effets pervers. En effet, l'augmentation du montant des prestations pour le CLCA à taux partiel profite plus aux couples, dont le recours au taux partiel entre 50 % et 80 % augmente. Au contraire, les mères isolées de jeunes enfants sont moins souvent en emploi que les mères en couple : en 2001, elles sont 54 % contre 71 % des couples. Ainsi, parmi les allocataires du CLCA, la part des familles bénéficiaires ayant recours au taux plein est plus importante pour les familles monoparentales. Pour ces dernières, le recours au CLCA peut donc éloigner les femmes du marché du travail.

Nombre de bénéficiaires du congé parental rémunéré pour un enfant de moins de 3 ans entre 2000 et 2008 en fonction du taux choisi



3. L'accompagnement des familles monoparentales est insuffisant

Si l'objectif initial des prestations familiales et sociales à destination des familles monoparentales était de compenser la perte de revenu subie par un parent élevant seul ses enfants, et de favoriser une insertion en douceur, elles ont rapidement joué le rôle d'un revenu d'assistance, enfermant les mères dans une pauvreté durable. ⁽¹⁾

Ces limites expliquent le succès d'une nouvelle approche, qui promeut la participation à l'emploi des femmes seules, et privilégie leur accompagnement. Ainsi, depuis la loi du 1^{er} décembre 2008 ⁽²⁾, le revenu de solidarité active (RSA) a remplacé le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé, ainsi que les dispositifs d'intéressement et la prime de retour à l'emploi, dans une logique d'incitation financière à la reprise d'une activité. La même loi a créé l'allocation personnalisée de retour à l'emploi, qui contribue à la prise en charge des coûts liés à la recherche d'emploi comme le permis de conduire, ou encore la garde d'un enfant.

Le bilan de ces mesures est encore décevant. Les gains à la reprise d'un emploi générés par le RSA sont moindres pour les familles monoparentales que pour les couples. Ainsi, des études menées par la direction générale du Trésor montrent qu'une famille monoparentale de deux ou trois enfants n'a aucun revenu supplémentaire au titre du RSA « activité » si elle reprend un emploi. De plus, l'insertion des parents isolés se fait surtout dans les emplois faiblement qualifiés et à temps partiel. Enfin, l'accompagnement des familles, qui doit être assuré par les départements, est encore en retard. Ainsi, en mars 2010, certains départements n'avaient pas encore mis en place de convention d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Surtout, il apparaît que face aux contraintes familiales et sociales des parents, les incitations financières pèsent peu. La majorité des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé déclarent rencontrer des difficultés de garde de leur enfant (60 %), ou l'absence de moyen de transport (44 %) ⁽³⁾.

(1) Familles monoparentales et pauvreté en Europe : quelles réponses politiques ?, *Politiques sociales et familiales* n° 98, décembre 2009.

(2) Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

(3) « L'allocation de parent isolé, profil sociodémographique et insertion professionnelles de allocataires », Recherche et prévisions n° 91, mars 2008.

C. DES PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES FAMILLES MONOPARENTALES

1. Sortir d'une logique de statut pour aller vers une logique d'accompagnement

a) Renforcer l'accompagnement vers l'emploi des mères isolées

Comme le rappelle le rapport du Haut conseil de la famille de juin 2010 ⁽¹⁾, la situation très spécifique d'une partie des mères allocataires du RSA majoré (170 000 bénéficiaires) – celles qui ont un jeune enfant – mérite une attention toute particulière. La très faible formation et insertion sur le marché du travail pour les plus jeunes, les contraintes d'organisation de la vie familiale qu'elles doivent assumer, constituent des obstacles importants pour accéder à l'emploi.

La convention d'objectifs et de moyens signée entre la CNAF et l'État prévoit de :

– systématiser une offre de travail social aux familles confrontées à des changements familiaux ;

– proposer un accompagnement social des familles monoparentales avec de jeunes enfants en poursuivant la mise en œuvre d'un socle minimal d'accompagnement et en prenant en charge, en fonction des partenariats locaux et des ressources des caisses d'allocations familiales (CAF), par délégation du conseil général, l'insertion sociale des familles avec de jeunes enfants allocataires du RSA.

Les caisses d'allocations familiales doivent disposer de moyens réels dans cette tâche d'accompagnement des familles monoparentales. Or actuellement, ces moyens ne sont pas à la hauteur de l'enjeu. Les caisses ne disposent que de 2 134 travailleurs sociaux pouvant être affectés à cette fonction.

Votre Rapporteur estime qu'il faudra à terme s'engager dans la voie d'une offre de service aux familles monoparentales, quitte à revoir les modalités d'attribution des prestations légales. Le coût des actions d'accompagnement à entreprendre serait largement compensé par les économies réalisées sur les aides financières aux familles.

b) Accorder une réelle priorité d'accès aux modes de garde aux familles monoparentales : rien n'a été fait depuis 2006

Selon l'article L. 214-7 du code de l'action sociale et des familles, les établissements et services d'accueil des enfants âgés de moins de 6 ans ont désormais l'obligation d'accueillir des enfants de bénéficiaires de minima sociaux en situation d'insertion sociale ou professionnelle.

(1) Ruptures et discontinuités de la vie familiale, Haut conseil de la famille, juillet 2010.

Depuis la loi du 1^{er} décembre 2008, le dispositif est réservé aux enfants non scolarisés de moins de 6 ans des bénéficiaires du RSA. La réglementation fait obligation aux gestionnaires de transmettre les projets d'établissements détaillant l'accueil réservé aux enfants de bénéficiaires de minima sociaux au conseil général. La commission départementale de l'accueil du jeune enfant doit dresser un bilan de la mise en œuvre de ce dispositif.

Il n'existe à ce jour aucun mécanisme de collecte d'information au niveau national. Il est donc impossible d'assurer l'application de cette mesure, alors même que le principal obstacle à la reprise d'un emploi se trouve dans l'absence de mode de garde.

Les exemples étrangers, comme la Norvège, montrent pourtant qu'une revalorisation du montant des aides associée au développement des programmes d'accompagnement et des services d'accueil des jeunes enfants permet de réduire considérablement le taux de pauvreté des familles monoparentales.

Sur ce modèle, il serait souhaitable de mener de véritables expérimentations qui mettent en place un dispositif intégré, permettant aux femmes isolées d'accéder en même temps, et par le biais d'un interlocuteur unique, à une formation et à des modes de garde.

Par ailleurs, il est impératif de procéder, plus de quatre ans après sa création, au bilan de la mise en œuvre de l'article L. 214-7 du code de l'action sociale et des familles.

3. Des prestations à la fois plus généreuses et mieux ciblées

a) Engager au plus vite une réforme de l'allocation de soutien familial

L'allocation de soutien familial (ASF), prévue à l'article L. 581-2 du code de la sécurité sociale, est versée lorsque l'enfant est orphelin, non reconnu par l'un des parents, ou lorsque celui-ci est hors d'état de verser une pension alimentaire. Elle peut aussi être versée lorsque l'un des parents se soustrait partiellement à l'obligation de payer une pension alimentaire, et porte alors le nom d'allocation différentielle. Ce cas est toutefois très marginal (445 en 2009).

Au 31 décembre 2008, l'allocation de soutien familial était versée à 717 000 familles, soit une hausse de 14 % depuis 1999, avec une progression très marquée dans les DOM. La grande majorité des allocataires sont des familles monoparentales avec un revenu inférieur à 1,5 SMIC.

Comme le montre le rapport public de la Cour des comptes de septembre 2010 ⁽¹⁾, cette allocation, qui n'a pas été modifiée depuis 1985, connaît deux dysfonctionnements notables.

Le premier est l'insuffisante précision de la notion de « hors d'état » de payer une pension alimentaire, qui justifie le versement de l'allocation de soutien familial. Faute de définition précise, chaque caisse d'allocations familiales fixe les pièces justificatives nécessaires. La plupart du temps, elles refusent le bénéfice de l'allocation et conseillent à l'assurée de saisir le juge aux affaires familiales, pour qu'il fixe une pension alimentaire. Ceci a pour effet d'allonger inutilement les procédures, puisque la plupart du temps, le juge ne fixe pas le montant de la pension.

Le deuxième problème majeur porte sur l'allocation différentielle, versée en cas de défaillance partielle du parent non gardien ⁽²⁾. Son fonctionnement a des effets pervers, puisque si le juge fixe un montant de pension alimentaire inférieur à l'allocation et que le parent non gardien s'en acquitte, le parent gardien ne touchera rien. Au contraire, si ce parent non gardien ne paie rien, le parent gardien touchera l'intégralité de l'allocation. Ce système favorise donc les personnes dont l'ancien conjoint ne verse aucune pension, et incite les juges à ne pas fixer de montant de pension alimentaire pour ne pas léser les bénéficiaires.

Un groupe de travail piloté par la direction de la sécurité sociale s'est réuni à cinq reprises depuis juin 2009. Il est chargé d'examiner les suites pouvant être données aux propositions du rapport de la commission Guinchard du 27 juin 2008. Ce rapport préconise d'une part, la limitation de la saisine du juge aux affaires familiales en matière de droit à l'ASF aux seuls cas où le débiteur défaillant est localisé et solvable, d'autre part, la mise en place d'un barème indicatif en matière de pensions alimentaires, en particulier dans le but d'améliorer l'articulation entre le fonctionnement des contributions à l'entretien de l'enfant et celui de l'ASF. Le deuxième objectif est de réfléchir de manière plus globale à une réforme de l'ASF : comment la simplifier ? Peut-on envisager une mise sous condition de ressources de l'ASF non recouvrable ? Faut-il supprimer l'allocation différentielle ? Faut-il, à l'inverse, créer une allocation différentielle pour les petites pensions alimentaires ? Quel recouvrement pour ces pensions alimentaires éventuelles ?

Ces problèmes ne sont pas nouveaux et ont déjà fait l'objet de propositions de la CNAF en 2000, reprises par le rapport de la Cour des comptes précité, ainsi que par le rapport du Haut conseil de la famille de juillet 2010. Il y a donc un réel consensus sur les solutions à apporter. Seule manque la volonté politique. Votre Rapporteur propose donc :

(1) Les aides publiques apportées aux familles monoparentales, *rapport public annuel de la Cour des comptes, septembre 2010*.

(2) L'allocation différentielle vient compléter le versement de la pension alimentaire. Si celle-ci est supérieure au montant de l'ASF, l'allocation différentielle complète dans la limite du montant de l'ASF (87 euros). Si la pension est inférieure à l'ASF, le complément est versé dans la limite du montant de la pension.

– d'étendre la qualification par les caisses de débiteur « hors d'état » aux débiteurs non localisables ou dont les ressources ne peuvent être appréhendées : en raison du droit de communication élargie dont elles disposent auprès de différents organismes tiers (Pôle emploi, URSSAF, CNAV), elles peuvent réaliser des investigations et justifier de l'impossibilité de localiser le débiteur ; cette réforme permettrait d'alléger les charges des magistrats ;

– de supprimer l'allocation différentielle actuelle, qui concerne moins de 500 bénéficiaires et est profondément injuste ; cette allocation aurait vocation à être remplacée par une véritable allocation différentielle qui compléterait la totalité des petites pensions, payée ou non payée par le parent non gardien.

Lors de son audition par la commission, Mme Nadine Morano ne s'est pas déclarée défavorable à la réforme de l'allocation de soutien familial. Votre Rapporteur espère que ces propos seront suivis d'effet.

b) Ajuster la prestation d'accueil du jeune enfant aux besoins des familles monoparentales

Comme on l'a vu précédemment, la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant a principalement bénéficié aux couples ayant trois enfants pour la revalorisation de l'allocation de base et pour l'aide au mode de garde collectif. Cet effet est moins prononcé pour l'aide au mode de garde individuelle.

Votre Rapporteur propose donc, comme cela a été préconisé par le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) de 2009 sur la prestation d'accueil du jeune enfant⁽¹⁾, de renforcer le complément de libre choix du mode de garde pour les familles modestes.

Cette mesure pourrait être financée par la suppression du versement de l'allocation de base de la PAJE pour les familles les plus aisées, qui bénéficient du complément de libre choix du mode d'activité.

Par ailleurs, votre Rapporteur estime que le complément de libre choix d'activité (CLCA) à taux plein doit être revu, afin qu'il n'enferme pas les femmes isolées dans une situation d'assistance et ne les éloigne définitivement du marché du travail.

Aujourd'hui, les ménages modestes, et plus particulièrement les mères isolées ayant des enfants en bas âge, sont les principaux bénéficiaires du complément de libre choix d'activité. Au contraire, les ménages aisés touchent d'avantage le complément de libre choix d'activité pour temps partiel. Ce phénomène s'explique par le niveau de la prestation (53 % du SMIC non imposé),

(1) Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires sociales, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur la prestation d'accueil du jeune enfant, présenté par Mme Marie-Françoise Clergeau, juillet 2009.

qui assure aux familles modestes un niveau de vie proche de celui qu'elles auraient si elles travaillaient.

Or, la plupart des bénéficiaires déclarent qu'elles auraient préféré continuer à travailler⁽¹⁾. Il faut donc réformer le CLCA pour qu'il soit plus propice au maintien d'un lien avec le marché du travail.

Votre Rapporteuse préconise de réfléchir à la création d'une nouvelle prestation en sortie du CLCA, jusqu'au troisième anniversaire de l'enfance, dans les ménages monoparentaux où le parent est inactif. Cette prestation serait versée uniquement aux revenus les plus faibles, pour assurer la transition. Par ailleurs, il convient de garantir un accès prioritaire à l'accompagnement et à la formation des mères isolées, pendant la durée et à la sortie du complément.

(1) Voir sur ce point les analyses du rapport du Haut conseil de la famille, Problématiques et voies de réformes du complément de libre choix d'activité, 11 février 2010.

EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA BRANCHE FAMILLE

La commission a procédé à l'examen des articles relatifs à la branche famille au cours de sa deuxième séance du mercredi 20 octobre 2010.

QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2011

Section 4

Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille

Article 54

(art. L. 542 du code de la sécurité sociale ; art. L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation)

Suppression de la rétroactivité de l'effet des aides au logement

L'article 54 du projet de loi de financement a pour objet de mettre fin à la rétroactivité du versement des aides au logement.

A. LE PRINCIPE DE RÉTROACTIVITÉ DU VERSEMENT DES AIDES AU LOGEMENT : UN SOUTIEN IMPORTANT AUX FOYERS MODESTES

1. Rappel : les aides au logement financées par la branche famille et leurs bénéficiaires

a) La branche famille est le principal financeur des aides au logement

On compte aujourd'hui quatre aides au logement, accordées sous condition de ressources, qui représentent plus de 15 milliards d'euros de prestations, financées à plus de 50 % au total par la branche famille. Toutes ces aides sont versées par les caisses d'allocations familiales, mais la participation financière de la branche famille est variable :

– l'allocation de logement familiale (ALF) est servie essentiellement aux personnes et aux couples ayant au moins un enfant ou une personne à charge ; elle est intégralement financée par la branche famille ;

– l'aide personnalisée au logement (APL) est servie aux familles ou aux personnes seules, soit au titre de la location, soit au titre de l'accèsion à la propriété, dès lors que le logement a été conventionné ou a bénéficié de prêts aidés par l'État ; la branche famille contribue à son financement, avec l'État et les

cotisations des employeurs, par le biais du Fonds national d'aide au logement (FNAL) ; le taux de contribution de la branche famille a été modifié en 2007 ; d'une clé fixe, la part d'APL financée par la branche est passée à une clé variable suivant les dépenses réelles d'APL perçues par les familles, l'État finançant la part d'APL versée aux ménages sans enfant ; cette modification a entraîné une hausse des dépenses de la branche ;

– l'allocation de logement temporaire (ALT) a été conçue pour permettre le logement temporaire de personnes défavorisées qui ne sont pas en mesure d'accéder directement à un logement traditionnel, ouvrant droit à l'APL ; elle permet de solvabiliser, via le financement d'un organisme, la demande de logement de ces publics ; la branche famille la finance à part égale avec l'État ;

– l'allocation de logement sociale (ALS) est versée aux personnes ou couples n'ayant aucune personne à charge ; peuvent en bénéficier, sous réserve de payer un minimum de loyer compte tenu de leurs ressources, les personnes ne bénéficiant pas de l'allocation de logement familiale ou de l'aide personnalisée au logement ; les conditions de logement sont les mêmes que pour l'allocation de logement familiale ; son financement est intégralement assumé par l'État.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le poids de ces dépenses est considérable. Le financement des aides au logement représente un cinquième des dépenses de la branche en 2011, pour un total de plus de 8,5 milliards d'euros.

Les aides au logement

(en millions d'euros)

	2008	2009	%	2010	%	2011	%
Aides en faveur du logement financées par la CNAF	7 822	7 980	2,0	8 261	3,5	8 599	4,1
Allocations pour logement familial (ALF)	3 952	4 099	3,7	4 243	3,5	4 461	5,1
Financement FNAL (APL)	3 870	3 881	0,3	4 018	3,5	4 138	3,0

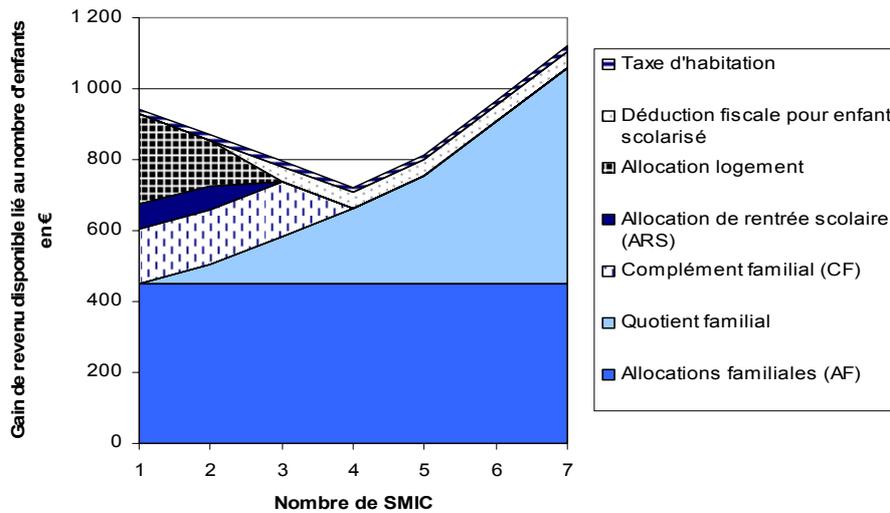
NB : le financement du FNAL par la CNAF qui n'est comptablement pas une prestation légale bien que couvrant une dépense d'aide au logement, complète pour la présente analyse la part des dépenses de la CNAF liées aux aides au logement.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de septembre 2010

b) Les aides au logement comptent parmi les prestations qui ont le plus fort effet redistributif

En 2009, 6,3 millions de ménages perçoivent une aide au logement. Les études révèlent que les aides au logement sont, avec les minima sociaux, les plus redistributives des prestations versées par les caisses d'allocations familiales, comme le montre le graphique ci-dessous.

Courbe des suppléments de revenus tirés de la politique familiale pour une famille biactive de 3 enfants de plus de 14 ans, avec 1 à 7 SMIC de revenus mensuels



Source : données 2007 de la direction générale du Trésor.

Plus particulièrement, l'aide personnalisée au logement, initialement réservée aux familles, constitue désormais un droit pour tout ménage supportant une charge de logement, dès lors que ses revenus sont inférieurs à un certain plafond. Ses conditions d'attribution en font l'une des prestations les plus redistributives, car le montant de l'aide est d'autant plus élevé que les charges de logement et de famille sont importantes, et que le revenu est faible.

Une famille de deux enfants payant un loyer égal au plafond du barème voit son aide baisser de 58 % si son revenu passe de 1 à 1,5 SMIC. Une famille percevant le SMIC et ayant un loyer égal au plafond voit sa prestation augmenter de 28 % lorsque naît le troisième enfant. Un couple bi-actif avec deux enfants perçoit l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) jusqu'à 4 480 euros de revenu mensuel net et l'allocation de rentrée scolaire jusqu'à 2 525 euros, alors qu'il cesse de percevoir l'aide au logement aux environs de 2 000 euros.

Selon le rapport de la revue générale des politiques publiques relatif aux politiques de la ville et du logement, l'étude des bénéficiaires des aides au logement révèle que ces prestations sont de moins en moins familiales et de plus en plus sociales. Près de 76 % des bénéficiaires – hors étudiants – ont des revenus inférieurs au SMIC. Par ailleurs, on observe que les revenus des bénéficiaires d'une aide au logement ont diminué entre 2002 et 2006. La diminution des ressources des allocataires s'observe pour tous les quartiles de revenu et au sein de chacune des aides.

Nombre de bénéficiaires

En milliers

Effectifs au 31/12	2000	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution (%)		
							2008/ 2007	2009/ 2008	2009/ 2000
Aide personnalisée au logement (APL)	2 797	2 565	2 482	2 493	2 613	2 612	4,8	- 0,1	- 0,8
<i>dont APL location</i>	2 300	2 303	2 260	2 298	2 422	2 440	5,5	0,7	0,7
<i>dont APL accession</i>	497	263	222	195	191	172	- 2,2	- 10,0	- 11,1
Total allocation logement (AL)	3 486	3 506	3 441	3 468	3 677	3 697	6,0	0,6	0,7
Allocation logement à caractère familial (ALF)	1 253	1 257	1 245	1 261	1 346	1 350	6,7	0,3	0,8
<i>dont ALF location</i>	921	927	929	946	1 002	994	5,9	- 0,7	0,9
<i>dont ALF accession</i>	331	330	316	315	344	356	9,1	3,5	0,8
Allocation logement à caractère social (ALS)	2 234	2 249	2 195	2 207	2 331	2 347	5,6	0,7	0,6
<i>dont ALS location</i>	2 163	2 181	2 132	2 144	2 260	2 274	5,5	0,6	0,6
<i>dont ALS accession</i>	71	67	63	63	71	73	11,9	2,2	0,3
Total APLF + AL	6 283	6 071	5 923	5 962	6 291	6 309	5,5	0,3	0,0
<i>dont location</i>	5 384	5 411	5 321	5 387	5 684	5 708	5,5	0,4	0,7
<i>dont accession</i>	899	660	601	574	606	601	5,6	- 0,9	- 4,4

Sources : CNAF, SESP-CCL, calculs DREES

Montants versés

En millions d'euros

Effectifs au 31/12	2000	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution (%)		
							2008/ 2007	2009/ 2008	2009/ 2000
Aide personnalisée au logement (APL)	5 969	6 168	6 232	6 201	6 572	6 710	6,0	2,1	1,3
<i>dont APL location</i>	5 000	5 675	5 802	5 840	6 222	6 387	6,5	2,7	2,8
<i>dont APL accession</i>	969	496	433	363	352	323	- 3,0	- 8,3	- 11,5
Total allocation logement (AL)	6 356	7 628	7 903	8 035	8 620	8 856	7,3	2,7	3,8
Allocation logement à caractère familial (ALF)	2 812	3 474	3 601	3 671	3 904	4 056	6,3	3,9	4,2
<i>dont ALF location</i>	2 242	2 915	3 028	3 116	3 328	3 432	6,8	3,1	4,8
<i>dont ALF accession</i>	569	563	577	559	580	624	3,8	7,5	1,0
Allocation logement à caractère social (ALS)	3 544	4 154	4 302	4 364	4 715	4 800	8,1	1,8	3,4
<i>dont ALS location</i>	3 458	4 067	4 206	4 269	4 628	4 709	8,4	1,8	3,5
<i>dont ALS accession</i>	86	87	96	94	88	91	- 6,4	3,4	0,6
Total APLF + AL	12 324	13 797	14 136	14 236	15 192	15 566	6,7	2,5	2,6
<i>dont location</i>	10 700	12 657	13 036	13 225	14 178	14 528	7,2	2,5	3,5
<i>dont accession</i>	1 625	1 146	1 106	1 016	1 020	1 038	0,4	1,7	- 4,9

Sources : CNAF, SESP-CCL, calculs DREES

2. La rétroactivité du versement des aides au logement

En l'état actuel du droit, un allocataire d'une aide au logement peut bénéficier d'une rétroactivité de trois mois précédant sa demande s'il remplissait antérieurement les conditions d'octroi de l'aide.

Cette règle de rétroactivité se situe à mi-chemin entre l'appréciation des droits aux prestations familiales (ouverture du droit lorsque les conditions d'octroi sont réunies et rétroaction possible pendant deux ans avant la date de la demande, du fait de la prescription biennale) et les minima sociaux (ouverture du droit à la date du dépôt du dossier sans rétroaction possible).

B. SA SUPPRESSION PÉNALISE LES MÉNAGES MODESTES ET ENTRAÎNE DES FRAIS DE GESTION SUPPLÉMENTAIRES POUR LES CAISSES, POUR UNE ÉCONOMIE LIMITÉE

1. La suppression du versement rétroactif des aides au logement pénalise les ménages modestes

Le projet de loi modifie l'article L. 542-2 du code de la sécurité sociale, relatif à l'allocation de logement familiale, l'article L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale relatif à l'allocation de logement social et enfin l'article L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation relatif à l'aide personnalisée au logement, afin de prévoir que ces allocations seront dues « *à compter du mois au cours duquel la demande est déposée.* »

Comme cela a été évoqué précédemment, les aides au logement bénéficient en majorité aux foyers modestes. Ce sont donc eux qui vont se trouver touchés de plein fouet par cette mesure, en pleine période de crise.

Cette mesure devrait pénaliser financièrement deux types de publics parmi les plus modestes : les familles qui n'ont pas accès à l'information et les personnes dont la situation familiale ou professionnelle change brutalement.

En premier lieu, l'expérience des caisses démontre que les demandes tardives émanent le plus souvent des familles qui accèdent le plus difficilement à l'information ou maîtrisent le moins l'établissement de dossiers.

Il faut y ajouter les personnes qui connaissent un changement brutal de situation professionnelle ou personnelle, le plus souvent des femmes seules après un divorce ou un veuvage. Inconnues des caisses d'allocations familiales et peu familières avec leur fonctionnement, ces personnes seront touchées de plein fouet par la mesure prévue par le Gouvernement.

Pour ne fournir que quelques exemples, en supposant que les loyers sont au moins au niveau des loyers plafonds définis pour les aides, une personne isolée avec un enfant, qui gagne l'équivalent de un SMIC et habite Paris pourrait perdre

jusqu'à 828 euros. Une famille de trois enfants habitant à Toulouse, dont les parents touchent deux fois le SMIC perdrait 381 euros d'aide au logement.

Enfin, selon les personnes auditionnées par votre Rapporteur, la mesure pourrait léser les associations faisant de l'intermédiation locative, qui touchent les aides au logement en tiers payant, à la place des bénéficiaires qui les occupent. Ces associations pourraient connaître de graves problèmes de trésorerie.

2. Son effet financier sera de plus très limité

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, la mesure a été chiffrée par la CNAF à partir d'une estimation du nombre de dossiers d'aide au logement avec versement rétroactif en avril 2010 à la caisse d'allocations familiales de Lyon. Cette technique par sondage présente des limites, car les demandes d'allocations logement avec rappels, comptabilisées par la caisse d'allocations familiales, ne correspondent pas toutes à des dossiers où le demandeur a utilisé la durée de trois mois prévue par la législation. En effet, il peut par exemple s'agir de dossiers complexes pour lesquels le traitement des droits a été long et justifie de ce fait un rappel. Le chiffrage est donc probablement surestimé.

D'autre part, les effets de la mesure pourraient être limités pour les allocations versées en tiers payant. Le système du tiers payant consiste à verser l'aide au logement directement entre les mains du bailleur ou prêteur qui la déduit du montant du loyer ou des mensualités de remboursement. L'aide au logement pour les étudiants est en principe versée à l'allocataire, mais le tiers payant est systématique s'il s'agit de bailleurs sociaux. Seuls les locataires de bailleurs privés seront donc touchés.

Enfin, les bénéficiaires pourraient adapter leur comportement à la nouvelle législation, et ce d'autant plus si une information spécifique est assurée par les caisses d'allocations familiales. Par conséquent, les économies réalisées devraient être d'un rendement décroissant.

Dès lors, de deux choses l'une, soit une information spécifique est mise en place par les caisses d'allocations familiales, ce qui diminuera d'autant les économies attendues, en raison des frais de gestion engagés par les caisses et de la limitation de l'impact de la mesure, car les personnes déposeront leur demande au plus tôt.

Soit cette information n'est pas assurée et seuls les ménages modestes, peu au fait des modifications législatives, seront brutalement touchés l'année prochaine.

Il faut de plus noter que la moitié seulement des économies tirées de cette mesure iront de fait à la branche famille, le reste bénéficiant au budget de l'État.

En année pleine, en 2011, l'impact financier de la mesure pourrait représenter une économie de 240 millions d'euros, dont 120 millions pour la

branche famille. L'économie réalisée serait ensuite de 100 millions d'euros en 2012, 80 millions en 2013 et 60 millions d'euros en 2014. Ce sont donc seulement 400 millions d'euros d'économie qui seront réalisés en tout sur quatre ans.

Votre Rapporteuse ne peut que déplorer l'absence d'ambition de cette mesure, dont elle proposera la suppression.

*

La Commission examine trois amendements tendant à supprimer l'article 54 : AS 397 de la rapporteuse, AS 267 de Mme Marisol Touraine et AS 304 de Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Françoise Clergeau, rapporteuse pour la famille. Ces amendements visent à supprimer l'article 54, qui met fin à la possibilité d'un versement rétroactif de l'aide au logement sur trois mois à compter de la demande.

Cette mesure va toucher de plein fouet les ménages les plus modestes, et plus particulièrement les familles monoparentales, qui représentent près de la moitié des bénéficiaires. Je rappelle qu'une famille de deux enfants dont les deux parents travaillent perçoit l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) jusqu'à 4 480 euros de revenu mensuel net, alors qu'elle cesse de percevoir l'aide au logement à partir de 2 000 euros.

Une personne isolée avec un enfant, qui gagne l'équivalent d'un SMIC pourrait perdre jusqu'à 828 euros, tandis qu'une famille de trois enfants dont les parents touchent deux fois le SMIC perdrait 381 euros. En ces temps de crise, ces sommes ne sont pas négligeables.

L'année dernière, en l'absence de revalorisation des allocations familiales, la branche famille a réalisé une économie de 200 millions d'euros. Je pense, comme l'ensemble de mes collègues de l'opposition, que ce n'est pas aux familles les plus modestes de payer le déficit de la branche famille.

M. Michel Issindou. L'article 54 frappe ceux qui sont le plus en difficulté et qui verront leurs maigres revenus diminuer.

Mme Jacqueline Fraysse. Il est incroyable que vous puissiez envisager de supprimer la rétroactivité à un moment où tant de familles connaissent de grandes difficultés, d'autant que les plus fragiles sont souvent les moins informés – je pense aux jeunes qui s'installent et qui, souvent, ignorent l'existence des aides.

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Faisons très attention à ne pas pénaliser les familles modestes. J'attire votre attention sur les publics accueillis dans les structures d'accueil d'urgence ou des foyers. La suppression de la rétroactivité posera d'importants problèmes à ces structures puisqu'elles récupèrent l'aide au logement des publics qu'elles accompagnent.

Les personnes en situation d'exclusion ont souvent des difficultés pour rassembler les documents nécessaires pour l'ouverture des droits. L'absence d'une aide au logement pendant trois mois consécutifs peut conduire la personne concernée à recourir à l'endettement, voire à renoncer à des soins.

L'article 54 ne va pas dans le bon sens, ni en termes d'équité ni en matière d'accompagnement des publics en difficulté.

M. le président Pierre Méhaignerie. Il faut relativiser la mesure par rapport à ce qui se passe dans les autres pays. En 2009, la France a consacré 7 milliards d'euros aux prestations sociales, et nos dépenses ont progressé de 5 % – la France a été le seul pays dans ce cas. Mais, nous sommes obligés de tenir compte des objectifs de réduction du déficit.

M. Yves Bur. Les personnes qui accompagnent les exclus doivent assurer l'information et la mise à jour des dossiers. Les organismes HLM pourraient informer en amont les futurs locataires sur la possibilité de bénéficier des aides au logement.

Quoi qu'il en soit, la rétroactivité n'est pas indispensable. Si, dans les structures, les personnes concernées ne sont pas informées correctement, c'est que peut-être celles-ci ne font pas correctement leur travail.

M. Christophe Sirugue. Obtenir l'ensemble des documents nécessaires à un dossier de logement contraint souvent à un parcours difficile.

Jusqu'à présent, les bénéficiaires d'un logement pouvaient récupérer, dans la limite de trois mois, l'allocation personnalisée au logement pendant la période qui avait séparé leur demande de l'attribution du logement. Cette faculté va leur être ôtée. Ils seront victimes des délais de traitement de leurs dossiers, alors qu'ils n'en seront pas responsables.

Par ailleurs, monsieur le président Méhaignerie, on ne peut pas faire porter l'effort d'une économie reconnue comme modeste par des personnes tout aussi modestes.

Enfin, et notre collègue Martine Carrillon-Couvreur l'a signalé, la suppression des trois mois de versement rétroactif va mettre en situation très difficile ceux des organismes qui perçoivent l'allocation à la place des personnes en situation d'insertion qu'elles accompagnent.

M. Pierre Morange, président. Grâce à l'interconnexion des fichiers et à la dématérialisation des données, le temps de traitement des demandes va pouvoir être réduit.

M. Michel Issindou. Cette mauvaise mesure doit être comparée aux difficultés de la majorité à progresser sur la taxation de produits comme les *stock-options*. Les personnes touchées par l'article 54 sont réellement en difficulté.

Si elles déposent très vite leur dossier, nous dites-vous, la mesure ne sera pas source d'économies pour la sécurité sociale. Mais alors, quel est donc son objet ?

Enfin, la rétroactivité ne pourrait-elle s'appliquer, non pendant trois mois, mais jusqu'au jour de l'entrée effective dans les lieux ? Un tel dispositif serait moins pénalisant qu'un délai courant sur une durée fixe : le demandeur – souvent une personne en difficulté – ne maîtrise pas les éléments de la procédure.

Voilà vraiment une mesure mesquine et méchante !

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Monsieur le président Méhaignerie, les 5 % d'augmentation que vous avez évoqués ne concernent pas du tout les allocations familiales : leur montant n'a pas évolué depuis deux ans !

Par ailleurs, bien souvent, les personnes directement concernées sont particulièrement difficiles à informer ! Comment prôner l'amélioration de leur information !

Peut-être des économies auraient-elles pu être trouvées ailleurs, dans une réforme des quotients familiaux, par exemple.

La disposition proposée est vraiment très injuste !

M. Guy Lefrand. Après avoir écouté les arguments développés, les commissaires membres du groupe UMP ne voteront pas les amendements de suppression.

La Commission rejette les amendements AS 397, AS 267 et AS 304.

Puis elle adopte l'article 54 sans modification.

Article 55

(art. L. 531-3 et L. 552-1 du code de la sécurité sociale)

Modification de la date d'ouverture du droit à l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant

L'article 55 du projet de loi de financement a pour objet de mettre fin au versement à compter du jour de naissance de l'enfant de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant.

1. L'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant

L'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), prévue par l'article L. 531-1 du code de la sécurité sociale, est une prestation destinée à prendre en charge le coût lié à l'entretien de l'enfant depuis sa naissance jusqu'à son troisième anniversaire. Elle comprend :

– une prime à la naissance ou à l’adoption, versée dans les conditions définies à l’article L. 531-2 ;

– une allocation de base, versée dans les conditions définies à l’article L. 531-3, visant à compenser le coût lié à l’entretien de l’enfant ;

– un complément de libre choix d’activité versé, dans les conditions définies à l’article L. 531-4, à celui des parents qui choisit de ne plus exercer d’activité professionnelle ou de travailler à temps partiel pour s’occuper d’un enfant ;

– un complément de libre choix du mode de garde, versé, dans les conditions définies aux articles L. 531-5 à L. 531-9, pour compenser le coût de la garde d’un enfant.

L’allocation de base est versée sous conditions de ressources, détaillées dans le tableau suivant.

Conditions de ressources pour bénéficier de l’allocation de base de la PAJE

Nombre d’enfants	Couple avec un seul revenu	Parents isolés ou couples avec deux revenus
1 enfant	33 731 euros	44 576 euros
2 enfants	40 477 euros	51 322 euros
3 enfants	48 573 euros	59 418 euros
par enfant en plus	8 096 euros	8 096 euros

Source : CNAF.

Le montant mensuel de l’allocation de base est de 177,95 euros par famille. Toutefois, pour le premier mois, ce montant varie en fonction du jour de naissance de l’enfant, de son adoption ou de son recueil en vue d’adoption. Ainsi, pour un enfant né le 20 mars, soit 12 jours avant la fin du mois, le versement est égal à $12/31^{\text{èmes}}$ du montant de l’allocation de base mensuelle.

2. La fin du versement de cette prestation à compter du jour de naissance de l’enfant

À sa création par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, l’allocation de base de la PAJE était versée à compter du début du mois de naissance de l’enfant.

Depuis, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a prévu de ne la verser qu’à compter du jour de naissance ou d’accueil de l’enfant.

Le présent projet de loi parachève ce mouvement en modifiant l’article L. 531-3 du code de la sécurité sociale pour prévoir que cette prestation ne sera désormais versée qu’à compter « *du premier jour du mois civil suivant* » la naissance ou la date d’arrivée au foyer de l’enfant adopté.

Il modifie par ailleurs l'article L. 552-1 du même code, afin d'aligner le mode de versement de l'allocation de base sur les autres prestations versée à compter du mois civil qui suit la naissance ou l'accueil de l'enfant (allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, complément de libre choix d'activité, prime à la naissance ou à l'adoption).

L'économie attendue de cette mesure est de l'ordre de 64 millions d'euros par an à partir de 2011.

Votre rapporteure ne peut que souligner la faiblesse de l'impact financier d'une disposition qui va pénaliser les parents de jeunes enfants. Pourtant, rien ne justifie qu'une prestation destinée à compenser la charge d'un enfant ne prenne effet que le mois qui suit sa naissance ou son adoption, puisque cette charge par définition est immédiate pour les parents.

De plus, elle crée une inégalité entre les familles dont l'enfant est né en début de mois, qui perdront quasiment 178 euros, et celles dont l'enfant est né en fin de mois. En conséquence, votre Rapporteure proposera un amendement de suppression de l'article.

*

La Commission examine les amendements de suppression AS 398 de la rapporteure et AS 305 de Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Aux termes de cet article, l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant sera désormais versée à compter du mois civil qui suit la naissance ou l'accueil de l'enfant, et non plus à compter du jour de sa naissance.

Pour un bénéfice financier très faible – de l'ordre de 64 millions d'euros d'économies annuelles à partir de 2011 –, cette mesure va pourtant pénaliser les jeunes parents. La charge constituée par un nouvel enfant est par définition immédiate : rien ne justifie qu'une prestation destinée à la compenser prenne effet seulement à partir du mois qui suit la naissance ou l'adoption de l'enfant.

La disposition nouvelle crée aussi une inégalité entre les familles dont l'enfant est né en début de mois, qui perdront quasiment 178 euros, et celles dont l'enfant est né en fin de mois.

Je vous propose donc de supprimer l'article 55.

Mme Jacqueline Fraysse. Chacun connaît l'importance des dépenses que l'accueil d'un jeune enfant impose à sa famille. Compte tenu de l'ampleur du préjudice qu'elle fait subir aux familles au regard de la faiblesse de son impact budgétaire, cette mesure est aussi mesquine que la précédente.

M. Michel Issindou. Je suis saisi par la même indignation sincère que mes collègues. Une fois de plus, voici une petite mesure mesquine. Ce mauvais

coup porté à la politique familiale n'a même pas pour origine un souci financier : qu'est-ce que 64 millions d'euros à l'échelle de 130 milliards d'euros ? Nous attendons de pied ferme les propos de la secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité, Mme Nadine Morano, dans l'hémicycle.

M. Jean-Luc Prél. Reporter le point de départ de l'attribution de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) au mois suivant la naissance de celui-ci ne me paraît pas logique. À titre personnel, je voterai la suppression de l'article.

M. Yves Bur. L'économie créée par la mesure proposée est extrêmement modeste au regard de son impact. Faut-il vraiment envoyer ce type de signal aux familles ?

Mme Jacqueline Fraysse. C'est un très mauvais signal.

Mme Marisol Touraine. Alors que les économies proposées par les deux mesures proposées aux articles 54 et 55 sont microscopiques, les 178 euros de manque à gagner que crée la réforme de la PAJE représentent pour les familles concernées un montant qui est loin d'être négligeable. Vous vous honoreriez à renoncer à ce type de dispositif.

Le signal envoyé en matière de politique familiale est d'autant plus catastrophique qu'il succède au pataquès de la semaine dernière sur la dette sociale, qui a vu le détournement des ressources pérennes de la branche famille au profit de l'abondement de la CADES, et leur remplacement par des ressources non pérennes et sans rapport avec la politique familiale, telles que la taxation de contrats d'assurance divers et variés.

Cette forme de désinvolture à l'égard de la politique familiale et des familles, notamment les plus modestes, est indigne !

M. Denis Jacquat. Après m'être abstenu sur l'amendement précédent, je voterai ici dans le sens proposé par notre rapporteure.

M. Pierre Morange, président. Un large consensus semble s'établir.

M. le président Pierre Méhaignerie. La politique familiale a beaucoup progressé durant les dix dernières années.

Nous compenserons par d'autres ressources la perte des recettes proposées par la petite mesure prévue à l'article 55. Nous devons, en effet, avoir le courage de ne pas remettre en cause la ligne directrice qu'est la réduction du déficit.

M. Georges Colombier. La politique familiale actuelle honore la France. Nous ne devons pas être accusés de tous les maux. Je voterai moi aussi la suppression de l'article 55.

M. Guy Lefrand. Tous ici, à la Commission des affaires sociales, nous sommes sensibles à la prise en compte de nos concitoyens le plus en difficulté. J'appelle les membres du groupe UMP à voter en faveur de l'amendement de suppression de la rapporteure.

Mme Bérengère Poletti. Je n'ai également pas participé au vote sur l'amendement précédent. Pour exprimer ma fierté de la politique familiale de la France, je voterai en faveur de la suppression de l'article 55.

M. Yves Bur. En votant en ce sens, nous donnons un signal. Nous pouvons être fiers de la politique familiale généreuse que nous avons mise en place depuis dix ans. Nous trouverons dans le projet de loi des recettes – celles que nous avons votées hier soir, par exemple – qui compenseront largement la perte de celles qu'entraînera la suppression de l'article 55.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Que la politique familiale soit un élément essentiel des politiques publiques ne remonte pas seulement à dix ans ! Nous devons tout de même rappeler aussi comment le gouvernement qui a dirigé la France entre 1997 et 2002 l'a prise en compte !

M. Pierre Morange, président. Nous constatons donc un consensus sur la politique familiale française, dont notre rapporteure a souligné le caractère fondamental dans un rapport de la MECSS.

*La Commission **adopte** les amendements AS 398 et AS 305.*

*En conséquence, l'article 55 est **supprimé**.*

Après l'article 55

La Commission examine l'amendement AS 306 de Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Jacqueline Fraysse. Cet amendement, que j'ai déjà déposé plusieurs fois et qui me tient à cœur, tend à faire varier l'allocation de rentrée scolaire en fonction du cycle d'étude des enfants, et non de leur âge.

Les arguments qui m'ont déjà été opposés me semblent purement techniques. Si nous sommes convaincus de l'utilité et du caractère juste de cette disposition, nous trouverons la manière de l'appliquer.

C'est aussi pour permettre la résolution des obstacles techniques que l'amendement fixe à la rentrée 2013 seulement l'entrée en vigueur de la mesure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Je ne peux qu'être favorable au fond de la mesure proposée. Du reste, un dispositif mis en place en 2008 répond déjà en partie aux préoccupations que reflète

l'amendement : l'allocation de rentrée scolaire est désormais majorée à l'âge de 11 ans, pour l'entrée au collège, et à celui de 15 ans, pour l'entrée au lycée.

Cependant, cet amendement présente l'inconvénient de créer des obligations de déclaration supplémentaires pour les parents, et d'alourdir la gestion de l'allocation pour les caisses d'allocations familiales. De plus, l'obligation de fournir un certificat de scolarité rendra impossible le versement de l'allocation au mois d'août.

Pour toutes ces raisons, j'y suis défavorable.

La Commission rejette l'amendement AS 306.

Avant l'article 56

La Commission examine l'amendement AS 401 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Les outils de planification de l'offre d'accueil des enfants de moins de 6 ans manquent d'efficacité. De nombreux rapports, notamment ceux de notre collègue Michèle Tabarot, en juillet 2008, et de l'Inspection générale des affaires sociales, en mars 2009, l'ont constaté.

Pour y remédier, l'amendement propose de rendre obligatoire, dans les communes de plus de 50 000 habitants, la mise au point d'un schéma de création de places de garde. En associant les caisses d'allocations familiales, cet outil permettra aussi d'améliorer le soutien logistique et financier qu'elles apportent aux communes.

M. Guy Malherbe. Le schéma ne trouverait-il pas mieux sa place dans le cadre des communautés de communes ou d'agglomération ?

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Cette remarque est juste, non pas pour les communes de plus de 50 000 habitants, mais pour les petites communes.

En revanche, l'échelon départemental, dans le cadre duquel ces schémas sont mis en place aujourd'hui, ne semble pas adapté : l'amendement vise à assurer un meilleur maillage et plus d'efficacité.

M. Guy Lefrand. Même si l'intention est louable, c'est un schéma de plus, une fois de plus difficile à mettre en place, qui va être créé. Notre organisation territoriale, déjà complexe, va le devenir encore un peu plus. Avant de créer des structures nouvelles, il nous paraît de meilleure méthode de faire vivre ce qui existe.

Le groupe UMP est défavorable à l'amendement.

M. le président Pierre Méhaignerie. L'intention est tout à fait bonne. Mais pourquoi ne pas laisser l'institution de tels schémas à l'initiative des communautés ? C'est leur intérêt. J'en ai moi-même mis en œuvre. Pourquoi, en les rendant obligatoires, faire apparaître une fois de plus la volonté constante de l'État de tenir les communes en tutelle, de leur imposer obligations, normes et dépenses. Je suis donc très réservé.

La Commission rejette l'amendement AS 401.

Article additionnel avant l'article 56

Versement des allocations familiales pour un enfant confié au service de l'aide sociale à l'enfance

Elle en vient à l'amendement AS 455 de M. Yves Bur.

M. Yves Bur. Je présente cet amendement également au nom de notre collègue Marc Laffineur qui, n'étant pas membre de notre Commission, ne saurait le cosigner à ce stade.

Les allocations familiales sont versées à la personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant. En application de ce principe, lorsqu'un enfant est confié à un service de l'aide sociale à l'enfance, celui-ci reçoit la part des allocations familiales due à la famille. Lorsqu'elle continue à participer, même de manière modeste, à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant, le juge peut néanmoins décider de lui maintenir ce versement.

Pour tenir compte des difficultés considérables rencontrées aujourd'hui par les départements dans la mise en œuvre de la protection de l'enfance, nous souhaitons que, en cas de placement de l'enfant, une part incompressible des allocations lui soit versée. Plusieurs présidents de conseils généraux l'ont déjà demandé. Une discussion a été engagée avec les services du Premier ministre. Dans la suite du texte, un autre amendement vise à instaurer une disposition similaire pour l'allocation de rentrée scolaire – la responsabilité de la mesure étant laissée au juge – dès lors que les familles n'assument pas leur responsabilité parentale.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Comme notre collègue Yves Bur, je ne peux que constater le caractère alarmant des finances des départements. L'État ne peut transférer la protection de l'enfance aux départements sans en compenser le coût ! Ce n'est pas aux familles de payer le prix du désengagement financier de l'État. En tout état de cause, le juge aux affaires familiales doit pouvoir continuer à décider de l'affectation des allocations familiales. Avis défavorable, donc.

M. Jean-Marie Rolland. Si je suis favorable à une action sur les allocations familiales à l'encontre des familles qui portent une part de responsabilité dans la situation difficile de leurs enfants, je ne souhaite pas

l'institution d'une règle générale. Les situations sont complexes : ainsi, comment traiter les familles où une partie seulement de la fratrie est confiée aux services de protection de l'enfance ? Une rédaction permettant de laisser une marge de manœuvre doit être trouvée.

Des solutions innovantes pourraient aussi être recherchées. Certains conseils généraux ont émis l'idée du placement du montant des allocations sur un compte bloqué, qui pourrait constituer ensuite pour l'enfant placé devenu jeune majeur une sorte de bourse pour le début de sa vie d'adulte.

Si je vote l'amendement de notre collègue Yves Bur, c'est parce que je considérerai qu'il s'agit d'un amendement d'appel, d'alerte sur une situation difficile.

Mme Bérengère Poletti. Dans ma circonscription, des familles maltraitantes, dont les enfants ont été placés, continuent à recevoir les allocations familiales ! Cette situation est en fait la règle pour la quasi-totalité des familles à qui leurs enfants ont été retirés. Les allocations familiales ont pour objet l'aide aux enfants et leur éducation. Si ces familles sont en grande difficulté, c'est à d'autres leviers d'aide sociale qu'il faut recourir.

Je suis très favorable à l'amendement.

La Commission adopte l'amendement AS 455.

Avant l'article 56 :

Elle examine ensuite l'amendement AS 404 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Il s'agit, en mettant en œuvre l'une des préconisations du rapport de la MECSS de juillet 2009 sur la prestation d'accueil du jeune enfant, de revenir sur une réelle injustice.

Aujourd'hui, certains parents qui, parce qu'ils ont des revenus trop élevés, ne bénéficient pas de l'allocation de base de la PAJE, la touchent lorsque, après avoir délibérément décidé de la cessation d'activité de l'un des membres de leur couple, ils deviennent bénéficiaires du complément de libre choix d'activité. Ils cumulent alors ce complément et l'allocation de base.

L'amendement vise à réduire cet effet d'aubaine et à mettre fin à une situation aberrante et injuste.

M. Guy Lefrand. Quoique tout à fait d'accord avec cette analyse, nous considérons que l'amendement pourrait aller à l'encontre du complément de libre choix d'activité. Nous y sommes donc défavorables.

M. Michel Issindou. Pour une fois que nous vous proposons des économies, vous n'en voulez pas ! Quel paradoxe ! Pourtant, toucher les deux allocations est une forme d'injustice.

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Cet amendement compense probablement les trois mois de rétroactivité évoqués tout à l'heure. Nous sommes aussi soucieux que vous de bonne gestion, mais pas n'importe comment.

M. Pierre Morange, président. Je rappelle que, si les conclusions générales du rapport rédigé par Marie-Françoise Clergeau sur le bilan de la politique familiale dans le cadre de la MECSS ont été adoptées à l'unanimité, cela n'a pas été le cas pour cette préconisation particulière.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Je relirai soigneusement le rapport de la MECSS.

M. Pierre Morange, président. Je suis sûr de moi. La MECSS avait demandé que soit établi un bilan précis de l'efficacité du dispositif.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Dans leur grande majorité, les personnes concernées par cette double prestation auraient arrêté de travailler. La mesure était, en outre, recommandée au titre de la révision générale des politiques publiques.

La Commission rejette l'amendement AS 404.

Article additionnel avant l'article 56

Partage du complément de libre choix d'activité

Elle examine ensuite l'amendement AS 408 la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Toutes les études récentes montrent que la conciliation des vies familiale et professionnelle pèse davantage sur les femmes, *a fortiori* sur les moins qualifiées d'entre elles. De fait, les hommes sont dix fois moins nombreux que les femmes à s'arrêter de travailler pour élever leurs enfants. La réforme du congé parental, annoncée en 2008 par le Président de la République, doit aller dans le sens d'un partage plus équitable entre les genres.

Le rapport de Michèle Tabarot au Premier ministre sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, paru en juillet 2008, préconise un « *nouveau congé, plus court, partagé entre les parents, et mieux rémunéré* ». L'avis du Haut conseil de la famille sur le complément de libre choix d'activité va plus loin, proposant qu'une partie du congé, incessible, soit obligatoirement prise par le père.

Cet amendement vise donc à inscrire dans le code de la sécurité sociale la possibilité pour un couple de partager le bénéfice du complément de libre choix d'activité lors d'un congé parental.

M. Guy Lefrand. Il s'agit d'une disposition intéressante, que nous devrions adopter.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 408.*

Article additionnel avant l'article 56

Versement de l'allocation de rentrée scolaire pour un enfant confié au service de l'aide sociale à l'enfance

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements AS 456 de M. Yves Bur et AS 403 de Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure.

M. Yves Bur. L'amendement AS 456 procède du même esprit que mon amendement précédent.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. À la différence de ce que propose Yves Bur, le dispositif prévu par l'amendement AS 403 repose sur la décision du juge des affaires familiales. Je suis en conséquence défavorable à l'amendement AS 456.

M. Guy Lefrand. Je suis quant à moi plutôt favorable à cet amendement, car il va dans le sens de celui que nous avons précédemment voté.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 456.*

*En conséquence, l'amendement AS 403 **n'a plus d'objet.***

Article additionnel avant l'article 56

Suppression de l'allocation différentielle de soutien familial

La Commission en vient à l'amendement AS 402 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Lorsque le montant de la pension alimentaire que doit verser un conjoint est inférieur à celui de l'allocation différentielle de soutien familial, le complément n'est pas versé à la famille.

Cet amendement vise donc, conformément aux préconisations des récents rapports du Haut conseil de la famille et de la Cour des comptes sur les familles monoparentales, à supprimer cette allocation, qui ne concerne aujourd'hui que 445 personnes et qui serait remplacée par une allocation différentielle complétant la totalité des petites pensions alimentaires, que le parent non gardien s'y soustraie en partie ou non.

Il s'agit par là d'adresser au Gouvernement un appel à agir pour répondre à une question en attente depuis dix ans. Lors de son audition par la Commission, Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité, s'est du reste déclarée prête à avancer sur ce point.

M. Guy Lefrand. Cet amendement d'appel me semble tout à fait acceptable.

Mme Marie-Christine Dalloz. Quelle est l'incidence financière de cette mesure ?

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. La mesure ne concerne, je le répète, que 445 personnes, qui se trouvent souvent dans des situations de grande difficulté et perdent une partie de ce qu'elles devraient percevoir au titre de l'allocation de soutien familial. Il s'agit donc de mettre fin à une situation injuste, avec une incidence financière marginale, car le montant de l'allocation est de 87 euros.

La Commission adopte l'amendement AS 402.

Avant l'article 56

Puis elle examine l'amendement AS 405 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Cet amendement, régulièrement présenté chaque année devant notre Commission, et adopté à l'unanimité en 2007, tend à créer un congé d'accueil à l'enfant dont l'objet est de permettre au père ou à la personne qui partage la vie de la mère de l'enfant de disposer du temps nécessaire pour être aux côtés de l'enfant dans les premiers jours de sa vie. Conformément aux préconisations de la Haute Autorité de lutte contre la discrimination et pour l'égalité (HALDE), il vise à permettre aux couples de femmes homosexuelles d'être pleinement reconnues comme porteurs d'un projet parental.

M. Guy Lefrand. On ne saurait régler une question majeure telle que la politique à l'égard des conjoints homosexuels au détour d'un amendement adopté dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Deux femmes qui vivent ensemble et qui ont un enfant sont reconnues en tant que couple à tous égards ; elles touchent toutes les prestations et ont droit à tous les congés prévus au titre du code de la famille. Cependant, la disposition envisagée ici relève du code de la santé et, à ce titre, elles ne peuvent en bénéficier, ce qui est injuste. Il suffirait de changer le terme de « congé de paternité » pour que les personnes concernées – du reste très peu nombreuses – puissent y avoir droit.

Mme Marie-Christine Dalloz. C'est surtout un symbole.

M. Pierre Morange, président. L'amendement a, en effet, une forte portée symbolique.

La Commission rejette l'amendement AS 405.

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS 410 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. L'an dernier, grâce à la ténacité des députés, le Fonds national de financement de la protection de l'enfance, destiné à compenser le transfert de compétence aux départements et à financer de grands programmes nationaux, a enfin été mis en place, trois ans après sa création. Cet amendement tend à le pérenniser et, surtout, prévoit explicitement son abondement annuel par l'État et la CNAV. En effet, 50 millions d'euros ont été provisionnés par celle-ci ces dernières années à la demande de la Cour des comptes et ne viendront abonder le fonds que si la loi le prévoit.

Il s'agit, là encore, d'un signal à l'adresse du Gouvernement.

M. Guy Lefrand. Cela touche un aspect partiel d'une grande politique familiale, qu'il semble difficile d'accepter en dehors d'une réflexion globale sur cette politique, par ailleurs très généreuse.

La Commission rejette l'amendement AS 410.

Elle examine l'amendement AS 399 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Cet amendement vise à répondre au problème que rencontrent les femmes, notamment intermittentes du spectacle, qui alternent des périodes travaillées et non travaillées et, de la sorte, ne remplissent souvent pas les conditions requises pour percevoir une indemnité journalière de repos lors de leurs congés de maternité. Cette situation d'absence de revenus est dangereuse pour la mère et pour l'enfant. L'amendement prévoit la remise d'un rapport sur le sujet.

M. Guy Lefrand. S'il fallait rédiger un rapport, celui-ci devrait plutôt porter sur l'ensemble de la politique familiale, en comparant celle-ci notamment aux politiques de pays de niveau socioculturel équivalent. Je suis défavorable à cet amendement, comme aux quatre suivants, qui prévoient eux aussi la rédaction de rapports.

M. Pierre Morange, président. Je vous renvoie à l'excellent rapport élaboré par Marie-Françoise Clergeau pour la MECSS.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Il ne couvre pas à lui seul toutes les questions !

La Commission rejette l'amendement AS 399.

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS 406 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), est l'une des composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant. Cette prestation, dont bénéficient très peu de familles, semble n'avoir pas trouvé son public. Il conviendrait d'évaluer les raisons de cette situation afin de faciliter la réforme du congé parental.

La Commission rejette l'amendement AS 406.

Puis elle examine l'amendement AS 400 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Cet amendement vise à dresser le bilan de la réforme de 2006 et des conditions d'amélioration du contrat enfance et jeunesse. Celui-ci, réformé en 2006, donne la possibilité aux caisses d'allocations familiales de prendre en charge 55 % du coût résiduel d'une place de garde à la charge des collectivités locales. Dans certaines communes défavorisées, notamment en milieu rural, ce montant n'est pas assez incitatif. Il pourrait notamment être envisagé de moduler ou de majorer le financement des places de garde dans les territoires où l'offre de garde est particulièrement déficitaire.

La Commission rejette l'amendement AS 400.

Elle en vient à l'amendement AS 407 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Le Gouvernement a lancé en 2008 un plan Métiers de la petite enfance, qui vise à répondre à la pénurie actuelle de professionnels de la petite enfance, laquelle tient à des problèmes liés tant au recrutement qu'à l'évolution des carrières. Je rappelle que 100 000 assistantes maternelles partiront à la retraite d'ici à 2015. L'amendement vise à dresser un bilan des actions menées par le Gouvernement dans le cadre du plan Métiers de la petite enfance.

Mme Edwige Antier. Je tiens à souligner la dynamique très importante impulsée par le Gouvernement en matière de formation aux métiers de la petite enfance, en particulier pour la formation en alternance et la formation sur le terrain.

La Commission rejette l'amendement AS 407.

Elle est saisie de l'amendement AS 409 de Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Madame Antier, je ne perçois guère la dynamique que vous venez d'évoquer, mais c'est un point que nous pourrions aborder en séance publique.

Par l'amendement AS 409, nous demandons au Gouvernement de dresser un bilan de la mise en œuvre de l'obligation d'accueillir des enfants de bénéficiaires de *minima* sociaux en situation d'insertion sociale ou professionnelle. Bien que la décision ait été prise en 2006, aucun bilan n'a été fait et il semble que, sur le terrain, cette disposition, pourtant imposée par la loi, ne soit pas appliquée. Pour les parents en difficulté, l'absence de mode de garde fait obstacle à la recherche d'un emploi. Un rapport sur ce point permettrait de clarifier la situation.

Mme Cécile Dumoulin. Le plan Espoir-banlieues de Mme Nadine Morano, cofinancé par le ministère de la ville, finance de très nombreux dispositifs réservant des places de garde aux personnes les plus éloignées de l'emploi.

Je rappelle également qu'il est désormais permis aux assistantes maternelles d'accueillir quatre enfants au lieu de trois, ce qui revient à ouvrir à la fois les métiers de la petite enfance et des places supplémentaires.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. C'est un autre sujet. Aucune des 2 000 places que le plan *Espoir-banlieues* s'engageait à créer ne l'a été et il est donc difficile d'en tirer un bilan.

Mme Cécile Dumoulin. Je ne peux pas laisser dire qu'aucune place n'a été créée. Ainsi, une crèche a été ouverte l'an dernier dans ma ville dans le cadre de ce plan. En outre, cette crèche réserve spécifiquement des places au titre de l'insertion.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Mais non...

Mme Cécile Dumoulin. Comment pouvez-vous savoir ce qui se passe dans ma ville ? Dites ce que vous voulez, mais dites au moins la vérité !

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Croyez bien qu'à défaut de tout savoir, je m'efforce au moins, en tant que rapporteure, d'éviter les mensonges. Je ne manquerai pas de m'informer sur les points que vous venez d'évoquer.

La Commission rejette l'amendement AS 409.

Article 56

Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2011

L'article 56 du projet de loi de financement a pour objet de fixer les objectifs de dépenses de la branche famille pour 2011.

En application du 2° du D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, cet article fixe le montant des dépenses de la branche famille pour

2011 à 55,7 milliards d'euros, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

Pour mémoire, cet objectif avait été fixé en 2010 à 54,5 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

Les dépenses de la branche famille sont pour l'essentiel celles de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), qui retrace déjà dans ses comptes l'ensemble des prestations légales servies par les différents organismes. Les prestations extra-légales versées par les autres régimes, ainsi que leurs dépenses de fonctionnement, sont également retracées. Seules les sommes versées par certains régimes spéciaux qui ont un caractère de complément de salaire ne sont pas intégrées dans l'agrégat de dépenses.

L'objectif de dépenses est fixé en fonction des montants prévisionnels des dépenses de la branche, compte tenu des évolutions prévisibles du nombre des allocataires des prestations familiales, des objectifs des caisses en matière d'action sociale, du taux retenu pour la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), ainsi que des mesures nouvelles.

Pour 2011, le dynamisme de l'évolution des dépenses (+ 4 %) s'explique principalement par la prise en charge intégrale des majorations de pension par la branche famille (+ 21,8 %), la montée en charge de l'assurance vieillesse des parents aux foyers financée par la CNAF (+ 20,6 %), le maintien des dépenses de logement en raison de la crise (+ 5,1 %), la revalorisation de 1,5 % de la BMAF et la croissance des prestations extra-légales (+ 7,5 %), après une sous-consommation des crédits en 2009 et 2010.

Précisons que l'annexe 9 du présent projet de loi évalue à 160 millions d'euros l'impact des mesures d'économie sur la branche famille pour 2011.

*

La Commission adopte l'article 56 sans modification.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Direction de la sécurité sociale (DSS)** – **M. Dominique Libault**, directeur, **Mme Sophie Martinon**, chef du bureau des prestations familiales et des aides au logement, et **Mme Élisabeth Le Hot**, chargée de mission à la sous direction de l'accès au soin des prestations familiales et des accidents de travail
- **Secrétariat d'État chargé de la Famille et de la Solidarité, auprès du ministre du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique** – **Mme Anne-Sophie Grouchka-Souhaité**, directrice-adjointe du cabinet, et **M. Antoine Troussard**, chef de cabinet
- **Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** – **M. Arnaud Vinsonneau**, adjoint du directeur général, et **Mme Karine Métayer**, conseillère technique
- **Association des départements de France (ADF)** – **M. Claudy Lebreton**, président, **M. Yves Ackermann**, président du conseil général du territoire de Belfort, vice-président chargé des dossiers « enfance » et « jeunes », **Mme Nathalie Alazard**, conseillère technique « enfance », **M. Jean-Pierre Hardy**, chef du service « affaires sociales », et **Mme Marylène Jouvien**, chargée des relations avec le Parlement
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)** – **M. Fabrice Heyriès**, directeur, et **Mme Florence Lianos**, sous directrice de l'enfance et de la famille à la direction générale de la cohésion sociale
- **Fédération des particuliers employeurs de France (FEPÉM)** – **Mme Béatrice Levaux**, présidente, et **Mme Magali Nijdam**, chargée de mission aux affaires publiques
- **Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)** – **M. Jean-Louis Deroussen**, président
- **Haut Conseil à la famille (HCF)** – **M. Bertrand Fragonard**, président délégué, **M. Gautier Maigne**, secrétaire général, et **Mme Frédérique Leprince**, chargée de mission
- **Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles (UFNAFAAM)** – **Mme Sandra Onyszko**, représentante, et **Mme Nadine Nabot**, présidente de l'association des Alpes maritimes

- **Union nationale des associations familiales (UNAF) – M. François Fondard**, président, **M. Laurent Clévenot**, secrétaire général, et **Mme Claire Ménard**, chargée des relations parlementaires

- **Table ronde réunissant des syndicats** (*par ordre alphabétique des organisations*) :
 - **Confédération française démocratique du travail (CFDT) – M. Yves Verollet**, secrétaire confédéral

 - **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – Mme Pascale Coton**, secrétaire générale adjointe confédérale, **Mme Marie-Madeleine Pattier**, administrateur de la CNAF, et **M. Jean-Yves Chevallier**, directeur de cabinet

 - **Confédération générale des travailleurs – Force ouvrière (CGT-FO) – M. Patrick Brillet**, administrateur de la CNAF