

N° 3869

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 octobre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE
PROJET DE LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2012* (n° 3790)

TOME V

FAMILLE

PAR MME MARTINE PINVILLE,

Députée.

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **1 à 5, 8, 10 à 32, 62 à 68** figurent dans le rapport de M. Yves Bur, sur les recettes et l'équilibre général (n° 3869, tome I).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **6, 7, 9, 33 à 36, 39 à 48 et 53 à 56** figurent dans le rapport de M. Jean-Pierre Door, sur l'assurance maladie et les accidents du travail (n° 3869, tome II).

Les débats en commission sur les articles **37 et 38** figurent dans le rapport de Mme Bérengère Poletti sur le secteur médico-social (n° 3869, tome III).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **49 à 52, 60 et 61** figurent dans le rapport de M. Denis Jacquat, sur l'assurance vieillesse (n° 3869, tome IV).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **57 à 59** figurent dans le rapport de Mme Martine Pinville, sur la famille (n° 3869, tome V).

Le tableau comparatif et l'annexe consacrée aux amendements examinés en commission figurent dans le fascicule n° 3869, tome VI.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE.....	9
A. DE PREOCCUPANTS DEFICITS PREVUS POUR 2011 ET 2012 SANS PERSPECTIVES PROCHES DE RETOUR A L'EQUILIBRE DES COMPTES.....	9
1. La dégradation constante des comptes de la branche depuis 2007.....	9
2. Une progression des charges légèrement inférieure à celle des produits en 2011	9
<i>a) L'évolution des charges en 2011.....</i>	<i>10</i>
<i>b) L'évolution des produits en 2011</i>	<i>10</i>
3. De lointaines perspectives de retour à l'équilibre.....	11
4. Une fragilisation du financement de la branche due aux mesures votées les années précédentes et à la crise économique	12
<i>a) La prise en charge intégrale des dépenses de majorations de pension.....</i>	<i>12</i>
<i>b) La mise en œuvre du revenu de solidarité active et de la réforme de la prévention des expulsions</i>	<i>12</i>
<i>c) La rapide montée en charge du prêt à l'amélioration de l'accueil du jeune enfant pour les assistants maternels</i>	<i>13</i>
<i>d) L'évaluation partielle de l'impact de certaines dépenses nouvelles</i>	<i>13</i>
<i>e) Des mesures d'économie temporaires ou peu satisfaisantes</i>	<i>14</i>
<i>f) Le constat d'une fragilisation inquiétante des recettes de la branche.....</i>	<i>15</i>
<i>g) L'impact de la crise économique sur les comptes de la branche.....</i>	<i>16</i>
B. UNE NETTE HAUSSE DES DEPENSES EN 2011 QUI DEVRAIT SE POURSUIVRE EN 2012.....	16
1. Une progression des prestations familiales légales liée à la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales	16
<i>a) Une augmentation modérée des prestations d'entretien en faveur de la famille reposant en 2011 sur la revalorisation de la BMAF.....</i>	<i>17</i>
<i>b) La croissance soutenue des prestations en faveur de la petite enfance.....</i>	<i>18</i>
2. Une forte croissance des prestations extralégales	19
3. Une accélération des dépenses d'aide au logement de la branche liée à la crise économique	21

C. DES RECETTES EN FORTE PROGRESSION EN 2011 ET 2012 MAIS A LA STRUCTURE FRAGILISEE	22
1. Une augmentation du produit des cotisations sociales liée à la hausse de la masse salariale.....	22
2. Des recettes fiscales dynamiques mais fragilisées.....	23
II. L'EVOLUTION CONTRASTEE DE L'OFFRE DE GARDE D'ENFANTS DEPUIS 2007.....	25
A. L'OFFRE DE GARDE, UN ENJEU CENTRAL AU REGARD DE LA FORTE NATALITE FRANÇAISE ET DU TAUX D'EMPLOI DES FEMMES	25
1. La France bénéficie de forts taux de natalité et de fécondité	25
2. Un taux d'emploi des femmes très inférieur à celui des hommes	27
B. UNE OFFRE GLOBALE DE GARDE D'ENFANTS ENCORE INSUFFISANTE	28
1. Une capacité théorique d'accueil de moins de la moitié des enfants	28
2. De fortes inégalités territoriales en matière d'offre de garde	28
3. Un taux de couverture néanmoins en progression	31
C. LES EFFORTS ACCOMPLIS DEPUIS 2007 EN MATIERE D'OFFRE DE GARDE INDIVIDUELLE DOIVENT ETRE POURSUIVIS.....	34
1. La progression du nombre de places d'accueil chez les assistants maternels.....	34
2. Une offre de garde très variable selon les départements.....	34
3. La garde à domicile, une offre encore limitée et coûteuse pour les parents.....	36
D. L'EVOLUTION CONTRASTEE DES MODES DE GARDE COLLECTIFS DEPUIS 2007.....	36
1. Une augmentation globale de l'offre de garde collective.....	36
2. Des évolutions disparates selon les modes de garde collectifs.....	37
a) <i>Une progression des structures multi-accueil mais une régression des structures mono-accueil et des services d'accueil familial.....</i>	<i>37</i>
b) <i>Un effondrement de l'accueil en école maternelle.....</i>	<i>38</i>
E. D'IMPORTANTES CHANTIERS RESTENT A MENER	40
1. Poursuivre la valorisation des professions de la petite enfance	40
2. Renforcer le pilotage de l'offre de garde.....	41
3. Soutenir davantage la création des maisons d'assistants maternels.....	42
4. Améliorer l'accueil des enfants handicapés.....	42
III.- LE CONGE PARENTAL D'EDUCATION EN DEBAT	45
A. LE REGIME ACTUEL DU CONGE PARENTAL D'EDUCATION.....	45
1. Des conditions souples d'obtention et de prise du congé	45

2. Des possibilités variées de soutien financier	46
<i>a) Le complément de libre choix d'activité</i>	46
<i>b. Le complément optionnel de libre choix d'activité</i>	47
B. UN DISPOSITIF FORTEMENT CRITIQUE	48
1. L'insuccès du complément optionnel de libre choix d'activité.....	48
2. Le congé parental ne contribue pas à réduire les inégalités de genre	49
3. Les difficultés de retour à l'emploi après un congé parental.....	50
C. UNE REFORME DU CONGE PARENTAL SANS CESSER MALGRÉ LES NOMBREUSES PROPOSITIONS FORMULÉES DEPUIS 2008	51
1. Les propositions du rapport de Mme Brigitte Grésy (2011)	51
2. Les différents scénarii d'évolution du congé parental proposés par le Haut Conseil de la famille (2010)	52
3. Les propositions des rapports de Mmes Michèle Tabarot (2008) et Marie-Françoise Clergeau (2009)	52
EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES A LA BRANCHE FAMILLE	55
<i>Section 4 : Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille</i>	55
<i>Article 57</i> : (articles L. 531-5 à L. 531-7 du code de la sécurité sociale) : Amélioration du régime du complément de libre choix du mode de garde.....	55
<i>Article 58</i> : (article L. 581-2 du code de la sécurité sociale) Versement intégral de l'allocation de soutien familial en cas de paiement partiel d'une petite pension alimentaire	60
<i>Après l'article 58</i>	63
<i>Article additionnel après l'article 58</i> : Inscription du Fonds national de financement de la protection de l'enfance dans le cadre de l'action sociale et des familles	68
<i>Article additionnel après l'article 58</i> : Rapport au Parlement relatif aux contrats « enfance et jeunesse ».....	68
<i>Après l'article 58</i>	69
<i>Article additionnel après l'article 58</i> : Rapport au Parlement relatif au plan « Métiers de la petite enfance »	71
<i>Après l'article 58</i>	71
<i>Article additionnel après l'article 58</i> : Rapport du Parlement relatif aux maisons d'assistants maternels	72
<i>Article additionnel après l'article 58</i> : Rapport du Parlement relatif à l'offre d'accueil de jeunes enfants	72
<i>Après l'article 58</i>	73
<i>Article 59</i> : Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2012	74
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	77

INTRODUCTION

Cette année encore, la branche famille constitue le parent pauvre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, puisque seules sont envisagées deux mesures ciblées relatives à l'allocation de soutien familial et au complément de libre choix de mode de garde. Ces mesures sont certes positives, notamment pour les familles monoparentales, mais on ne peut que constater le manque d'ambition de la politique familiale du Gouvernement, alors que de nombreuses promesses avaient été faites aux Français.

Depuis 2007, la situation des comptes de la branche famille connaît une dégradation continue, et, pour 2011 et 2012, sont annoncés de très préoccupants déficits, à hauteur de - 2,6 et - 2,3 milliards d'euros, sans que n'existe aucune perspective proche de retour à l'équilibre. En effet, selon les prévisions du Gouvernement, la branche resterait fortement déficitaire jusqu'en 2015. Il faut rappeler, par ailleurs, que la reprise de sa dette par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) n'est prévue que jusqu'à la fin de cette année.

Le financement de la branche famille a, de plus, été fortement fragilisé par la crise économique et par plusieurs mesures votées ces dernières années, telles que le transfert de 0,28 point de CSG de la branche vers la CADES et sa compensation par un montage financier non pérenne, ce que dénonce vivement votre rapporteure.

En matière d'égalité entre les hommes et les femmes, l'offre de garde d'enfants revêt une importance cruciale, en particulier au regard de la forte natalité dont bénéficie la France. En février 2009, le Président de la République s'est engagé à créer 200 000 places de garde supplémentaires d'ici 2012, au vu des besoins croissants en la matière. Votre rapporteure a donc choisi de dresser un bilan de l'évolution de l'offre de garde depuis 2007, qui apparaît pour le moins contrastée selon les modes de garde.

De surcroît, votre rapporteure estime que d'importants chantiers restent à mener. Il semble, ainsi, nécessaire de poursuivre la valorisation des professions de la petite enfance, de renforcer le pilotage de l'offre garde, de soutenir davantage la création des maisons d'assistants maternels, et d'améliorer l'accueil des enfants handicapés.

Le Président de la République avait aussi annoncé, en février 2009, une réforme du congé parental d'éducation, dont le régime actuel se trouve fortement critiqué. En effet, ce dispositif, au succès variable, ne contribuerait pas à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes et poserait des problèmes de retour à l'emploi pour ses bénéficiaires. Cependant, cette réforme a été sans cesse reportée et n'aura, finalement, certainement pas lieu avant la fin de cette législature, malgré les nombreuses propositions d'évolution formulées par différentes autorités et que votre rapporteure a souhaité étudier.

I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

En 2011 et en 2012, les comptes de la branche famille devraient afficher de très préoccupants déficits, sans que n'existe aucune perspective proche de retour à l'équilibre. Les dépenses de la branche devraient continuer de croître, de même que ses recettes qui enregistreraient une réelle progression. La structure de ces dernières apparaît, cependant, fragilisée, ce dont s'inquiète votre rapporteure.

A. DE PREOCCUPANTS DEFICITS PREVUS POUR 2011 ET 2012 SANS PERSPECTIVES PROCHES DE RETOUR A L'EQUILIBRE DES COMPTES

Depuis 2007, la situation des comptes de la branche connaît une dégradation continue. En 2011, la progression des charges de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) devrait être légèrement inférieure à celle de ses produits, mais, selon les prévisions les plus optimistes, un retour à l'équilibre ne pourrait avoir lieu, au plus tôt, qu'en 2017. Le financement de la branche a, en effet, été fortement fragilisé par la crise économique et par plusieurs mesures votées ces dernières années.

1. La dégradation constante des comptes de la branche depuis 2007

Le déficit de la branche famille du régime général s'élèverait à 2,6 milliards d'euros en 2011 et à 2,3 milliards d'euros en 2012 selon le projet de loi. La situation des comptes de la branche continue donc de se dégrader fortement, comme l'indique le tableau ci-dessous, même si le Gouvernement prévoit une légère diminution du déficit pour l'année prochaine.

Solde de la branche famille du régime général depuis 2007

(En milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Solde	0,2	- 0,3	- 1,8	- 2,7	- 2,6	- 2,3

Source : annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 et lois de financement de la sécurité sociale pour 2009, 2010 et 2011.

Si, en 2007, la branche affichait un excédent budgétaire de 200 millions d'euros, elle présente, depuis 2008, un déficit constant et qui a atteint le niveau record de 2,7 milliards en 2010.

2. Une progression des charges légèrement inférieure à celle des produits en 2011

En ce qui concerne l'année 2011, selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, la CNAF connaîtrait une progression de ses charges légèrement inférieure à celle de ses produits.

a) L'évolution des charges en 2011

Hors allocation aux adultes handicapés (AAH) et allocation de parent isolé (API), les charges de la CNAF devraient croître de 4,1 % en 2011, contre + 2,9 % en 2010. Cette différence de progression entre les deux années s'explique par la revalorisation de 1,5 % de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) en 2011, contre 0 % en 2010.

L'augmentation de 4,1 % des charges en 2011 est imputable :

– pour 1,3 point, à l'évolution des prestations légales, représentant 64 % des charges de la branche, qui croîtraient de 1,7 %, principalement sous l'effet de la revalorisation de la base mensuelle, les allocations en faveur de la petite enfance connaissant notamment un ralentissement de leur évolution en volume ;

– pour 1,2 point, à l'évolution de la prise en charge de prestations, représentant 7 % des charges de la branche, qui progresserait de 20,4 %, du fait de la prise en charge intégrale depuis le début de l'année des majorations de pensions ;

– pour 0,6 point, à l'évolution des prestations extralégales, essentiellement composées des dépenses d'action sociale liées au Fonds national d'action sociale (FNAS) et représentant 7 % des charges de la branche, qui augmenteraient de 9,4 % ;

– pour 0,4 point, à l'évolution des dépenses d'allocation vieillesse pour parents au foyer (AVPF), qui croîtraient de 4,6 %, sous l'effet des régularisations effectuées en 2010 et 2011 au titre des années 2008 à 2010, le nombre de bénéficiaires semblant, en effet, avoir diminué ;

– pour 0,3 point, à l'évolution de la dotation au Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui progresserait de 3,8 %, en raison d'une forte croissance de l'aide personnalisée au logement (APL) ;

– pour 0,2 point, à l'évolution des charges de gestion courante de la CNAF, qui augmenteraient de 3,8 %, après avoir baissé de 3,2 % en 2010.

b) L'évolution des produits en 2011

Les produits de la CNAF devraient connaître une croissance de 4,4 % en 2011, contre + 1,3 % en 2010. La forte augmentation des produits de la branche en 2011 s'explique principalement par l'équilibre entre :

– la progression de 3,6 % du produit des cotisations sociales, représentant 64 % des produits de la CNAF, en raison notamment de la croissance 3,7 % de la masse salariale privée ;

– l'augmentation de 13,5 % du produit des impôts et taxes anciennement affectés à la compensation des allègements généraux, due au fait que la fin de la

compensation des allègements généraux s'est traduite par l'octroi à la branche d'une fraction des taxes sur les tabacs et les salaires d'un montant supérieur aux sommes qui lui étaient précédemment attribuées pour compenser ces allègements ;

– la diminution de 23,8 % des recettes de CSG, en raison du transfert d'une fraction de 0,28 point de cette dernière vers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) par la loi de financement pour 2011, qui a cependant été compensé, en loi de finances pour 2011, par l'affectation de trois nouvelles taxes qui rapporteraient 3,5 milliards d'euros à la branche en 2011.

3. De lointaines perspectives de retour à l'équilibre

Malgré la notable progression des produits de la CNAF en 2011, la branche famille afficherait un déficit de 2,6 milliards d'euros cette année et les perspectives de retour à l'équilibre de ses comptes demeurerait encore lointaines. En effet, selon les prévisions du Gouvernement, que retrace le tableau ci-dessous, la branche famille resterait fortement déficitaire jusqu'en 2015.

Perspectives financières de la branche famille du régime général

(En milliards d'euros)

2010	2011	2012	2013	2014	2015
- 2,7	- 2,6	- 2,3	- 2,6	- 2,3	- 2

Source : annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 et lois de financement de la sécurité sociale pour 2009, 2010 et 2011.

Les comptes de la branche connaissent donc une évolution extrêmement inquiétante depuis 2007, sans que n'existe aucune perspective proche de retour à l'équilibre. Selon les projections établies en septembre 2010 par le Haut Conseil de la famille, la branche retrouverait l'équilibre courant au plus tôt vers 2017, alors qu'en raison de sa structure et de la spécificité de sa mission, ses dépenses progressent tendanciellement moins vite que ses recettes.

Selon le Haut Conseil de la famille⁽¹⁾, ce retour à l'équilibre courant s'appuie sur l'hypothèse optimiste du maintien du taux de natalité à son niveau de 2009, d'une croissance de long terme de 1,5 % par an et d'un taux de chômage diminuant jusqu'à 4,5 %. Mais, en raison de la dette accumulée entre 2008 et 2016, la situation financière de la branche resterait négative jusqu'en 2023. Cette projection demeure cependant incertaine car, à horizon si lointain, il existe de nombreuses inconnues sur l'évolution des déterminants démographiques, économiques et réglementaires des comptes de la branche.

En particulier, en ce qui concerne la dette de la branche, la loi de financement pour 2011 n'a prévu sa reprise par la CADES que jusqu'à la fin de cette année. À partir de 2012, la dette de la branche continuera donc de

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

s'accumuler sans qu'aucune solution n'ait été trouvée, ce qui semble très préoccupant à votre rapporteure, étant donné que, d'après le Gouvernement, la branche ne bénéficiera pas d'excédents avant de nombreuses années.

4. Une fragilisation du financement de la branche due aux mesures votées les années précédentes et à la crise économique

Selon de nombreux intervenants auditionnés par votre rapporteure, l'impact de plusieurs mesures votées ces dernières années ainsi que la crise économique ont conduit à une fragilisation de la situation financière de la branche.

a) La prise en charge intégrale des dépenses de majorations de pension

A été signalé, en particulier, l'important poids financier, pour la branche famille, de la prise en charge des dépenses de majorations de pension. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2011, la CNAF assure le financement intégral de la majoration de pension de 10 % servie aux assurés ayant eu ou élevé au moins trois enfants, par le régime général, la Mutualité sociale agricole et les régimes de retraite des artisans et commerçants.

Le financement des majorations de pension a été progressivement transféré du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui en assumait l'intégralité de la charge jusqu'en 2000, à la CNAF. Fixée à 15 % en loi de financement pour 2001, la part des dépenses de majorations de pension prise en charge par la CNAF a été portée à 30 % par la loi de financement pour 2002, puis à 60 % par la loi de financement pour 2003. La loi de financement pour 2009 a porté cette part à 70 % en 2009, 85 % en 2010 et 100 % à partir de 2011.

La dépense pour la CNAF au titre de cette majoration s'est élevée 3,6 milliards d'euros en 2010 et devrait atteindre 4,4 milliards d'euros en 2011, selon le rapport remis à la Commission des comptes de la sécurité sociale. D'aucuns ont souligné, lors des auditions, que sans la prise en charge de cette majoration, la branche famille ne se trouverait pas en situation de déficit.

b) La mise en œuvre du revenu de solidarité active et de la réforme de la prévention des expulsions

La mise en place du revenu de solidarité active (RSA) a aussi entraîné des dépenses supplémentaires pour la branche famille, à hauteur de 100 millions d'euros en 2009 ⁽¹⁾. Les montants des moyens mis en œuvre au titre de cette nouvelle prestation en 2010 et 2011 n'ont pas été communiqués à votre rapporteure.

(1) Rapport n° 2916, tome V « Famille », fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, par Mme Marie-Françoise Clergeau.

La réforme de la prévention des expulsions, entrée en vigueur en 2010, a également accru la charge de travail des organismes de la branche famille. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2011, les Caisses d'allocations familiales assument le traitement des impayés des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL).

Elles remplissent ainsi, désormais, le rôle de guichet unique de saisine par les bailleurs et les familles en cas d'impayés, lorsque ces dernières bénéficient d'une aide au logement, et sont un partenaire essentiel des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, avant la procédure judiciaire d'expulsion locative.

Au-delà de la gestion annuelle d'environ 40 000 dossiers d'impayés d'allocation de logement, les caisses devront assurer, en 2011, le traitement et le suivi de quelque 60 000 nouveaux dossiers d'impayés d'aide personnalisée au logement (APL), auxquels s'ajoutent les 187 200 dossiers en cours de procédure récupérés entre le 15 décembre 2010 et le 31 janvier 2011.

c) La rapide montée en charge du prêt à l'amélioration de l'accueil du jeune enfant pour les assistants maternels

En plus des charges supplémentaires liées à la mise en œuvre du RSA et de la réforme de la prévention des expulsions, le prêt à l'amélioration du lieu d'accueil de l'enfant, destiné aux assistants maternels et financé par la branche famille, a connu une montée en charge rapide.

Créé puis modifié par les lois de financement pour 2010 et 2011, ce prêt à taux zéro a pour objectif de financer des travaux visant à améliorer le lieu d'accueil, la santé ou la sécurité des enfants accueillis au domicile de l'assistant maternel ou en maison d'assistants maternels, ou à faciliter l'obtention, le renouvellement ou l'extension de l'agrément pour un assistant maternel exerçant à domicile. Il est d'un montant maximum de 10 000 euros, versé dans la limite de 80 % des dépenses engagées, et est accordé sans condition de ressources.

Selon la CNAF, si, en décembre 2010, seuls 219 assistants maternels bénéficiaient de ce prêt, pour un montant d'environ 900 000 euros, en août 2011, leur nombre s'élevait à 1 388, pour un montant d'environ 7,4 millions d'euros. Ce prêt rencontre donc un réel succès.

d) L'évaluation partielle de l'impact de certaines dépenses nouvelles

En plus des coûts générés par les charges supplémentaires attribuées à la branche et évoquées ci-dessus, l'impact de certaines dépenses nouvelles affectées à la branche n'a été que partiellement mesuré.

Il s'agit, par exemple, de la majoration de 10 % des plafonds des montants mensuels du complément de libre choix de mode de garde en faveur des parents qui travaillent sur des horaires dits spécifiques, mise en place par la loi de

financement pour 2009 et effective depuis le 1^{er} septembre 2009. Pour que cette majoration soit accordée, les parents doivent faire garder leurs enfants au moins 25 heures par mois sur des horaires spécifiques, c'est-à-dire entre 22 heures et 6 heures, les jours fériés ou le dimanche.

Cette mesure a entraîné, en 2009, un surcoût de 25 millions d'euros pour la branche famille, mais l'évaluation de son impact financier pour 2010 et 2011 n'a pas été communiquée à votre rapporteure. Selon le Gouvernement, environ 1 870 personnes bénéficieraient aujourd'hui de ce dispositif.

e) Des mesures d'économie temporaires ou peu satisfaisantes

À côté des charges nouvelles imposées à la branche famille, ont été prises des mesures d'économies de caractère temporaire, comme l'unification des majorations pour âge des allocations familiales, ou peu satisfaisantes, comme la suppression de la rétroactivité de l'effet des aides au logement, qui ne semblent pas de nature à permettre le rééquilibrage des comptes de la branche.

L'unification des majorations pour âge des allocations familiales, à compter du 1^{er} mai 2008, a été mise en place par la loi de financement pour 2008. Une seule majoration est désormais servie à partir de 14 ans, contre deux auparavant à 11 et 16 ans. Cette mesure a produit des économies à caractère temporaire, résultant du non versement de la majoration due aux enfants atteignant 11 ans, au titre des enfants qui ont eu 11 ans depuis le 1^{er} mai 2008.

Selon le Gouvernement, le montant des économies générées par ce dispositif s'est élevé à 383 millions d'euros en 2010 et atteindrait 529 millions d'euros en 2011. Cependant, les nouvelles majorations versées aux enfants qui ont eu 14 ans à compter de mai 2011 représenteront un coût de 27 millions d'euros en 2011 : l'économie nette ne serait donc que de 501 millions d'euros.

La suppression de la rétroactivité de l'effet des aides personnelles au logement a été instaurée par la loi de financement pour 2011. Depuis le 1^{er} janvier de cette année, les allocataires de l'allocation de logement familiale, de l'allocation de logement sociale ou de l'aide personnalisée au logement ne peuvent plus bénéficier d'une rétroactivité de leurs aides pour les trois mois précédant leurs demandes, s'ils remplissaient antérieurement les conditions d'octroi de l'aide. Les droits des allocataires sont désormais ouverts à la date du dépôt de leur dossier, sans rétroaction possible.

Lors de l'examen de la loi de financement pour 2011, le Gouvernement escomptait une économie de 240 millions d'euros pour les finances publiques et sociales, dont 120 millions d'euros pour la branche famille et 120 millions d'euros pour le budget de l'État. Or une première évaluation effectuée par la CNAF a réduit le montant de l'économie induite par cette mesure à 175 millions d'euros pour 2011.

Votre rapporteure tient à rappeler que cette mesure, dont les économies induites demeurent encore incertaines, pénalise financièrement, en période de crise économique, 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. Elle apparaît donc à la fois peu satisfaisante et injuste.

f) Le constat d'une fragilisation inquiétante des recettes de la branche

Au-delà du déséquilibre observé entre les charges supplémentaires affectées à la branche et les mesures d'économies votées, votre rapporteure s'inquiète de la fragilisation des recettes de la branche famille résultant du transfert de 0,28 point de CSG de la branche vers la CADES, opéré par la loi de financement pour 2011.

En échange de ce transfert et en application de la loi de finances initiale pour 2011, la CNAF a reçu le produit de trois recettes nouvelles :

– l'assujettissement, à un taux réduit de 3,5 %, à la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) des contrats d'assurance maladie dits « solidaires et responsables »⁽¹⁾, qui rapporterait environ 1,05 milliard d'euros par an ;

– un prélèvement exceptionnel, dit « *exit tax* », sur les sommes placées sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance, dont le montant s'élèverait à 835 millions d'euros en 2011 et en 2012 ;

– un aménagement des règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports, rapportant 1,6 milliard d'euros en 2011 ; mais, compte tenu de la durée de vie de ces contrats, cette somme va décroître pour s'annuler à partir de 2020.

Si le bilan financier de cette modification des recettes devrait être favorable à la branche en 2011 et 2012, il lui deviendra défavorable dès 2013, compte tenu de la disparition de l'« *exit tax* » et du caractère décroissant des recettes issues de l'imposition des contrats d'assurance-vie.

Pour compenser la perte de l'« *exit tax* », la loi de financement pour 2011 a prévu de rediriger vers la branche famille, à compter de 2013, l'excédent prévisionnel de l'ancien panier de compensation des exonérations générales, qui a été affecté à titre définitif à la sécurité sociale depuis 2011. La branche famille recevra ainsi, à partir de 2013, le produit de la taxe sur les véhicules terrestres à moteurs, dont le rendement s'élève à 1 milliard d'euros.

(1) Il convient de noter que la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 a porté le taux de cette taxe à 7 % mais que cette recette a été affectée à la branche maladie, la branche famille conservant le bénéfice des 3,5 % acquis dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

Votre rapporteure juge très néfaste cette substitution de recettes stables par un montage financier non pérenne, car elle conduit à une fragilisation des comptes la branche famille, qui, si ce genre d'opération venait à se reproduire à l'avenir, ferait courir un risque non négligeable à la politique familiale de la France pourtant citée en exemple dans toute l'Europe.

g) L'impact de la crise économique sur les comptes de la branche

Si les mesures relatives à la branche famille votées ces dernières années ont conduit à une fragilisation de celle-ci, on ne peut minorer l'impact de la crise économique sur les comptes de la branche.

En effet, les recettes de la branche famille du régime général ont connu une très forte diminution entre 2008 et 2009, passant de 57,2 à 56,1 milliards d'euros, soit une réduction d'un milliard d'euros, tandis que les dépenses ont continué d'augmenter dans le même temps, passant de 57,5 à 57,9 milliards d'euros.

B. UNE NETTE HAUSSE DES DEPENSES EN 2011 QUI DEVRAIT SE POURSUIVRE EN 2012

En 2011, selon le rapport remis à la Commission des comptes de la sécurité sociale, tant les prestations familiales légales et extralégales que les aides au logement afficheraient une croissance très supérieure à celle de 2010, et cette tendance à la hausse devrait se poursuivre en 2012.

1. Une progression des prestations familiales légales liée à la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales

En 2011, le montant des prestations familiales légales atteindrait 30,6 milliards d'euros, contre 30,2 milliards d'euros en 2010. Ces prestations, qui représentent plus de 70 % des allocations financées par la CNAF, croîtraient donc de 1,5 % en 2011, alors qu'elles n'avaient progressé que de 0,4 % en 2010. En 2012, selon le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, elles augmenteraient d'environ 3 %.

Toutefois, la croissance des prestations familiales s'explique davantage par la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) opérée en janvier 2011, que par la dynamique des prestations. En effet, sans cette revalorisation, ces prestations auraient accusé une diminution de 0,1 % en 2011. En 2012, en revanche, les prestations d'entretien devraient augmenter hors l'effet de la revalorisation de 2,3 % de la BMAF, annoncée pour janvier prochain, qui pèsera néanmoins fortement dans la hausse des dépenses de la branche.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution et les perspectives de croissance des prestations familiales légales, hors allocation de logement familiale, allocation de parent isolé et allocation aux adultes handicapés, sur la période 2009-2012, en tenant compte des revalorisations de la BMAF effectuées et à venir pour ces quatre années, dont les impacts seront cependant mesurés ci-après.

Évolution des masses financières des prestations familiales depuis 2009

	2009	2010	évol.	2011	Évol.	Composition	2012	Évol.
Total hors prestations extralégales et hors aides au logement	30 084	30 209	0,4 %	30 656	1,5 %	100 %	31 594	3,1 %
Prestations d'entretien en faveur de la famille	16 916	16 740	-1,0 %	16 821	0,5 %	55 %	17 321	3,0 %
– Allocations familiales	12 535	12 367	-1,3 %	12 427	0,5 %	41 %	12 833	3,3 %
– Complément familial	1 629	1 632	0,2 %	1 647	0,9 %	5 %	1 675	1,7 %
– Allocation de soutien familial	1 257	1 253	-0,3 %	1 252	-0,1 %	4 %	1 282	2,4 %
– Allocation de rentrée scolaire (ars)	1 495	1 489	-0,4 %	1 495	0,4 %	5 %	1 531	2,4 %
Prestations en faveur de la petite enfance	12 152	12 431	2,3 %	12 757	2,6 %	42 %	13 156	3,1 %
– Prestations d'entretien (alloc. base + primes)	4 888	4 905	0,3 %	4 960	1,1 %	16 %	5 069	2,2 %
– Complément de mode de garde - assistante maternelle	4 563	4 911	7,6 %	5 218	6,3 %	17 %	5 493	5,3 %
• dont cotisations prises en charge	2 506	2 720	8,5 %	2 898	6,5 %	9 %	3 048	5,2 %
• dont rémunérations prises en charge	2 057	2 191	6,5 %	2 320	5,9 %	8 %	2 446	5,4 %
– Complément de mode de garde - employé à domicile	287	300	4,6 %	313	4,5 %	1 %	329	5,2 %
• dont cotisations prises en charge	168	177	5,5 %	185	4,5 %	1 %	195	5,4 %
• dont rémunérations prises en charge	119	123	3,2 %	128	4,5 %	0 %	134	4,8 %
– Complément de mode de garde - structures	55	90	63,1 %	105	16,6 %	0 %	125	19,4 %
• Allocation versée pendant le congé parental (CLCA)	2 310	2 227	-3,6 %	2 162	-2,9 %	7 %	2 083	-3,6 %
• Autres prestations (allocation de présence parentale, AGED, AFEAMA)	102	51	-50,2 %	54	6,6 %	0 %	57	5,0 %
Autres prestations (AEEH, frais de tutelle)	1 016	1 038	2,1 %	1 077	3,8 %	4 %	1 116	3,6 %

Source : Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2011.

a) Une augmentation modérée des prestations d'entretien en faveur de la famille reposant en 2011 sur la revalorisation de la BMAF

Le montant des prestations d'entretien en faveur de la famille, qui représentent 55 % des prestations familiales légales, s'élèverait en 2011 à 16,8 milliards d'euros. Elles croîtraient donc de 0,5 % par rapport à 2010, année où elles avaient diminué de 1 %, sans qu'elles ne retrouvent, toutefois, leur niveau de 2009 (16,9 milliards d'euros). En 2012, selon les prévisions de la Commission

des comptes de la sécurité sociale, elles connaîtraient une évolution beaucoup plus importante, à hauteur de 3 %.

L'ensemble des prestations d'entretien connaîtrait donc, en 2011, une augmentation modérée, sauf l'allocation de soutien familial :

– les allocations familiales progresseraient de 0,5 % en 2011, pour atteindre un montant de 12,4 milliards d'euros, contre 12,3 milliards en 2010, année où elles s'étaient contractées de 1,3 % ;

– le complément familial croîtrait de 0,9 % en 2011, contre 0,2 % en 2010, son montant demeurant toutefois proche de celui de 2010 (1,64 milliard d'euros contre 1,63 milliard d'euros) ;

– l'allocation de rentrée scolaire augmenterait de 0,4 % en 2011, après avoir diminué de 0,4 % en 2010, son montant demeurant toutefois proche de celui de 2010 (1,49 milliard d'euros contre 1,48 milliard d'euros) ;

– l'allocation de soutien familial continuerait de diminuer en 2011, à hauteur de -0,1 %, pour atteindre un montant de 1,25 milliard d'euros, après s'être déjà réduite de 0,3 % en 2010.

Selon le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, l'augmentation des prestations d'entretien repose sur la revalorisation de la BMAF effectuée en janvier 2011. Hors l'effet prix induit par cette revalorisation, toutes les prestations d'entretien auraient accusé une réduction de leurs montants en 2011 : les allocations familiales auraient diminué de 1 %, le complément familial de 0,6 %, l'allocation de rentrée scolaire de 1,1 %. L'allocation de soutien familial se serait contractée de 1,5 % en 2011, contre seulement 0,1 % en tenant compte de la revalorisation.

En revanche, en 2012, au-delà de l'effet prix induit par la revalorisation annoncée pour janvier prochain, l'ensemble des prestations d'entretien s'accroîtrait mais de façon modeste, sauf le complément familial qui se contracterait toujours.

b) La croissance soutenue des prestations en faveur de la petite enfance

Les prestations en faveur de la petite enfance, qui représentent 42 % des prestations familiales légales, connaîtraient en 2011 une croissance de 2,6 %, contre 2,3 % en 2010. Leur montant s'élèverait donc à 12,7 milliards d'euros en 2011, contre 12,4 milliards d'euros en 2010 et 12,1 milliards en 2009.

En 2012, selon le rapport remis à la Commission des comptes de la sécurité sociale, elles augmenteraient d'environ 3,1 %, ce calcul ne prenant pas en compte les dépenses supplémentaires nécessaires au financement des mesures relatives à l'allocation de soutien familial et au complément de libre choix de mode de garde prévues par le présent projet de loi.

En ce qui concerne l'année 2011, toutes les prestations en faveur de la petite enfance auraient une croissance soutenue, sauf les allocations versées pendant le congé parental :

– les prestations d'entretien augmenteraient de 1,1 % en 2011, contre 0,3 % en 2010, pour atteindre un montant de 4,96 milliards d'euros, contre 4,90 milliards d'euros en 2010 ;

– le complément de libre choix de mode de garde dédié aux assistants maternels progresserait de 6,3 % en 2011, soit moins qu'en 2010 (+ 7,6 %), et son montant s'élèverait à 5,2 milliards d'euros, contre 4,9 milliards d'euros en 2010 ;

– le complément de libre choix de mode de garde dédié aux gardes à domicile croîtrait de 4,5 % en 2011, soit légèrement moins qu'en 2010 (+ 4,6 %), pour atteindre un montant de 313 millions d'euros, contre 300 millions d'euros en 2010 ;

– les allocations versées pendant le congé parental diminueraient de 2,9 % en 2011, après s'être contractées de 3,6 % en 2010, et leur montant s'établirait à 2,1 milliards d'euros, contre 2,2 milliards d'euros en 2010.

Selon le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, au-delà de l'effet prix induit par la revalorisation de la BMAF en janvier dernier, les prestations en faveur de la petite enfance, prises dans leur ensemble, connaîtraient une hausse en 2011 bien qu'elle soit plus modérée : l'augmentation de ces prestations serait de 1 % en 2011, contre 2,6 % avec la revalorisation. Il faut cependant distinguer entre les prestations, car, hors l'effet de cette revalorisation, seul croîtrait le complément de libre choix de mode de garde.

En 2012, hors l'effet prix induit par la revalorisation annoncée pour janvier prochain, les prestations en faveur de la petite enfance, prises dans leur ensemble, croîtraient de 0,8 % et non de 3,1 %, mais, comme pour 2011, seul augmenterait le complément de libre choix de mode de garde.

2. Une forte croissance des prestations extralégales

Selon le rapport remis à la Commission des comptes de la sécurité sociale, les prestations extralégales connaîtraient, dans leur ensemble, une forte croissance en 2011, à hauteur de 9,4 %, et en 2012, à hauteur de 7,5 %.

En effet, la convention signée entre l'État et la CNAF en avril 2009 a fixé un objectif ambitieux en matière d'action sociale : une augmentation de 7,5 % par an des crédits du Fonds national d'action sociale (FNAS) sur la période 2009-2012, soit 1,25 milliard d'euros supplémentaires en 2012 par rapport à 2008.

En 2010, le montant des crédits du fonds s'est élevé à 4 milliards d'euros, soit une progression de 5,40 % par rapport à 2009, et devrait atteindre, en 2011,

4,6 milliards d'euros. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits du FNAS depuis 2007.

Évolution des crédits du Fonds national d'action sociale depuis 2007

en milliers d'euros

	Réel 2007	Réel 2008	Réel 2009	Réel 2010	Prévisionnel 2011	Prévisionnel 2012
Dotations d'action sociale	839 186	857 453	865 279	880 559	896 631	912 323
Prestations de service (PS) ordinaires petite enfance	1 117 426	1 236 343	1 268 107	1 757 384	1 642 409	1 856 396
Autres PS ordinaires	495 897	491 852	571 613	295 399	659 936	723 943
Total PS ordinaires	1 613 324	1 728 196	1 839 720	2 052 783	2 302 345	2 580 339
Contrats enfance crèches	287 361	135 047	92 882	-1 411	69 395	75 653
Contrats enfance et jeunesse (CEJ) partie enfance + Fonds d'accompagnement du CEJ enfance (FACEJE)	308 765	435 543	484 577	549 512	688 624	711 848
Contrats temps libres	113 526	8 392	1 791	-1 251	23 178	24 260
Contrats enfance et jeunesse (CEJ) partie jeunesse (CEJJ) + Fonds d'accompagnement du CEJ jeunesse (FACEJJ)	271 145	406 388	412 528	412 138	447 268	448 845
Total Prestations de service (PS)	2 594 122	2 713 566	2 831 498	3 011 770	3 530 810	3 840 945
Fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE) – 1 ^{er} plan crèche	8 634	5 353	2 748	2 299	1 125	1 368
Aide exceptionnelle à l'investissement (AEI) – 2 ^{ème} plan crèche	27 379	13 153	7 789	3 027	3 467	0
Dispositif d'aide à l'investissement de la petite enfance (DAIPE) – 3 ^{ème} plan crèche	45 977	44 386	16 781	10 463	2 732	1 543
Dispositif d'investissement de la petite enfance (DIPE) – 4 ^{ème} plan crèche	17 840	36 272	30 745	27 363	19 346	7 498
Plan d'aide à l'investissement pour la petite enfance (PAIPPE) – 5 ^{ème} plan crèche / Fonds d'abondement du PAIPPE (FAPAIPPE) – 6 ^{ème} plan crèche	64	3 059	15 285	21 048	18 651	10 726
Plan 7 crèches	0	0	0	12 102	115 500	132 000
Jardin d'éveil	0	0	0	18	2 200	2 200
Installation assistants maternels	0	0	0	4 508	3 780	5 130
=Total Fonds d'investissement petite enfance	99 894	102 223	73 347	80 830	166 800	160 466
+Fonds d'action sociale (FAS)	8 670	9 520	6 278	6 774	10 004	10 179
- Recettes FAS	-623	-441	-1 107	-151	-88	-67
+Fonds aide à domicile maladie CNAMTS puis CNAF	56 607	54 693	49 897	52 106	58 665	60 313
+Régime retraite	7 828	2 218	4 613	4 800	9 000	9 000
Total FNAS	3 605 684	3 739 233	3 829 805	4 036 689	4 671 822	4 993 159
Évolution en %		3,70 %	2,45 %	5,40 %	15,75 %	6,87 %

Source : CNAF

3. Une accélération des dépenses d'aide au logement de la branche liée à la crise économique

Selon le rapport remis à la Commission des comptes de la sécurité sociale, la dépense globale au titre des aides au logement s'élèverait à 16,4 milliards d'euros en 2011, contre 15,9 milliards en 2010. Elle progresserait donc de 2,8 % en 2011, contre 1,7 % en 2010, et devrait croître de 3,6 % en 2012, pour atteindre un montant de 16,9 milliards d'euros.

Il faut ici noter que, sans la suppression de la rétroactivité de l'effet des aides personnelles au logement, votée en loi de financement pour 2011, le montant total des aides au logement aurait crû de 3,9 % en 2011 et non de 2,8 %.

La branche famille supporte environ la moitié de la dépense globale au titre des aides au logement, qui représente presque 20 % des prestations sociales financées par la CNAF. En 2011, le montant des aides au logement assumé par la CNAF augmenterait de 2,9 %, contre 1,6 % en 2010, et s'établirait à 8,2 milliards d'euros, contre 8 milliards d'euros en 2010. Il croîtrait de 3,6 % en 2012 et s'élèverait à 8,5 milliards d'euros.

Le tableau présenté ci-dessous récapitule les données exposées ci-dessus.

Évolution du montant des aides au logement depuis 2009

(En millions d'euros)

	2009	2010	%	2011	%	2012	%
Allocation de logement familiale	4 099	4 151	1,3	4 234	2	4 387	3,6
Aide personnalisée au logement	6 720	6 869	2,2	7 137	3,9	7 387	3,5
Allocation de logement sociale	4 850	4 915	1,3	5 003	1,8	5 184	3,6
Total	15 669	15 935	1,7	16 375	2,8	16 957	3,6
– dont financement CNAF	7 928	8 052	1,6	8 288	2,9	8 582	3,6

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale.

La nette accélération des dépenses d'aide au logement de la branche en 2011 résulte du contexte de crise économique, qui a entraîné une diminution des revenus en 2009, et de la montée du chômage. Ces dépenses répercutent, en effet, avec un retard de deux ans l'évolution des ressources des allocataires, mais prennent en compte rapidement la situation des demandeurs d'emploi, qui bénéficient au bout de deux mois d'un abattement de 30 % de leurs ressources pour le calcul de leurs aides. L'augmentation de 1,1 % des loyers plafonds en 2011 aurait également participé à la hausse de la dépense globale au titre des aides au logement.

C. DES RECETTES EN FORTE PROGRESSION EN 2011 ET 2012 MAIS A LA STRUCTURE FRAGILISEE

Les recettes de la branche famille connaîtraient une forte progression en 2011, puis en 2012. En effet, d'après les prévisions gouvernementales, elles s'élèveraient à 52,4 milliards d'euros en 2011 et 54,3 milliards d'euros en 2012, contre 50,2 milliards en 2010. Cette progression concernerait tant les cotisations sociales que les recettes fiscales, alors que ces dernières diminuaient depuis 2009. Le tableau présenté ci-dessous retrace l'évolution des recettes de la branche famille depuis 2007.

Cependant, bien qu'une augmentation des recettes soit prévue pour 2011 et 2012, votre rapporteure s'inquiète de la fragilisation de leur structure résultant du transfert de 0,28 point de CSG à la CADES et de son remplacement par un montage financier non pérenne.

Évolution des recettes de la branche famille du régime général depuis 2007

(En milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produits	54,6	57,2	56,1	50,2	52,4	54,3
Cotisations effectives	31,1	32	31,7	32,6	33,8	35,2
Cotisations fictives d'employeur	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisations prises en charge par l'État	0,7	0,8	0,7	0,7	0,5	0,5
Cotisations prises en charge par la Sécurité sociale ⁽¹⁾	0,3	0,3	0,3	–	–	–
Transferts entre organismes ⁽¹⁾	–	–	–	0,3	0,3	0,3
Impôts et taxes affectés	15,6	16,4	16,1	15,9	17,2	17,6
<i>dont CSG</i>	11,7	12,2	12,0	12	9,2	9,6
Contributions publiques ⁽²⁾	6,6	6,8	6,5	–	–	–
Produits financiers	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres produits	0,3	0,4	0,7	0,3	0,6	0,6

⁽¹⁾ À compter de 2010, les cotisations prises en charge par la sécurité sociale sont retracées dans les transferts entre organismes.

⁽²⁾ À compter de 2010, dans le but d'améliorer la lisibilité des comptes de la sécurité sociale, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation de parent isolé (API) servies par la CNAF pour le compte de l'État sont retracés en compte de tiers, ce qui explique la disparition des contributions publiques les finançant des recettes du régime général.

Source : annexes IV des projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, 2010, 2011 et 2012.

1. Une augmentation du produit des cotisations sociales liée à la hausse de la masse salariale

Les cotisations sociales représentent la principale source de financement de la branche famille et sont, pour cette branche, entièrement à la charge des employeurs à un taux de 5,4 %.

En 2011, le montant des cotisations sociales à la branche famille s'élèverait à 33,8 milliards d'euros, contre 32,6 milliards d'euros en 2010. Cette progression s'explique principalement par la hausse de la masse salariale privée, estimée à 3,7 % en 2011.

Comme en 2010, les cotisations des salariés et des non salariés connaissent des évolutions divergentes en 2011, selon le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale. Alors que les premières augmenteraient de 3,4 %, les deuxièmes diminueraient de 1,6 %.

Selon les prévisions du Gouvernement, le produit des cotisations sociales devrait continuer de progresser en 2012 pour atteindre 35,2 milliards d'euros.

2. Des recettes fiscales dynamiques mais fragilisées

En 2011, les recettes fiscales de la branche famille devraient notablement augmenter, après s'être contractées en 2009 et en 2010. Elles s'élèveraient à 17,2 milliards d'euros, contre 15,9 milliards d'euros en 2010.

Cette progression des recettes résulte de l'équilibre entre la croissance consécutive des impôts et taxes affectés à la branche et la nette diminution de la CSG.

Selon le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, les impôts et taxes anciennement affectés à la compensation des allègements généraux connaîtraient une augmentation de 13,5 % en 2011. La fin de la compensation des allègements généraux s'est, en effet, traduite par l'octroi à la branche famille d'une fraction des taxes sur les tabacs et les salaires d'un montant supérieur aux sommes qui lui étaient précédemment attribuées pour compenser ces allègements. En 2012, ces recettes devraient continuer de progresser.

En revanche, le produit de la CSG se réduirait fortement, passant de 12 milliards en 2010 à 9,2 milliards en 2011, en raison du transfert d'une fraction de 0,28 point de la CSG de la branche famille vers la CADES par la loi de financement pour 2011.

En 2012, le produit de la CSG devrait de nouveau s'accroître et atteindre 9,6 milliards d'euros, notamment du fait de l'assujettissement à la CSG, pour un taux de 6,2 %, des compléments du libre choix d'activité (CLCA) et du libre choix d'activité optionnel (COLCA), proposé par le présent projet de loi, qui rapporterait 140 millions d'euros à la branche.

Le transfert d'une fraction de la CSG à la CADES a été compensé, en loi de finances initiale pour 2011, par l'affectation de trois nouvelles taxes à la branche famille, précédemment décrites, dont le montant s'élèverait à 3,5 milliards d'euros en 2011. Ce montage financier de compensation, comportant deux ressources non pérennes, ne devrait être favorable à la branche que jusqu'en 2012, ce qui a justifié l'attribution à la branche, à partir de 2013, du produit de la taxe sur les véhicules terrestres à moteurs, dont le rendement s'élève à 1 milliard d'euros.

Votre rapporteure tient à dénoncer, une fois encore, cette fragilisation et cette complexification de la structure des recettes de la branche famille.

II. L'EVOLUTION CONTRASTEE DE L'OFFRE DE GARDE D'ENFANTS DEPUIS 2007

En matière d'égalité entre les hommes et les femmes, l'offre de garde d'enfants revêt une importance cruciale, en particulier au vu de la forte natalité dont bénéficie la France. Depuis 2007, l'offre d'accueil des jeunes enfants a connu une évolution contrastée selon les modes de garde et, pour votre rapporteur, d'importants chantiers restent à mener.

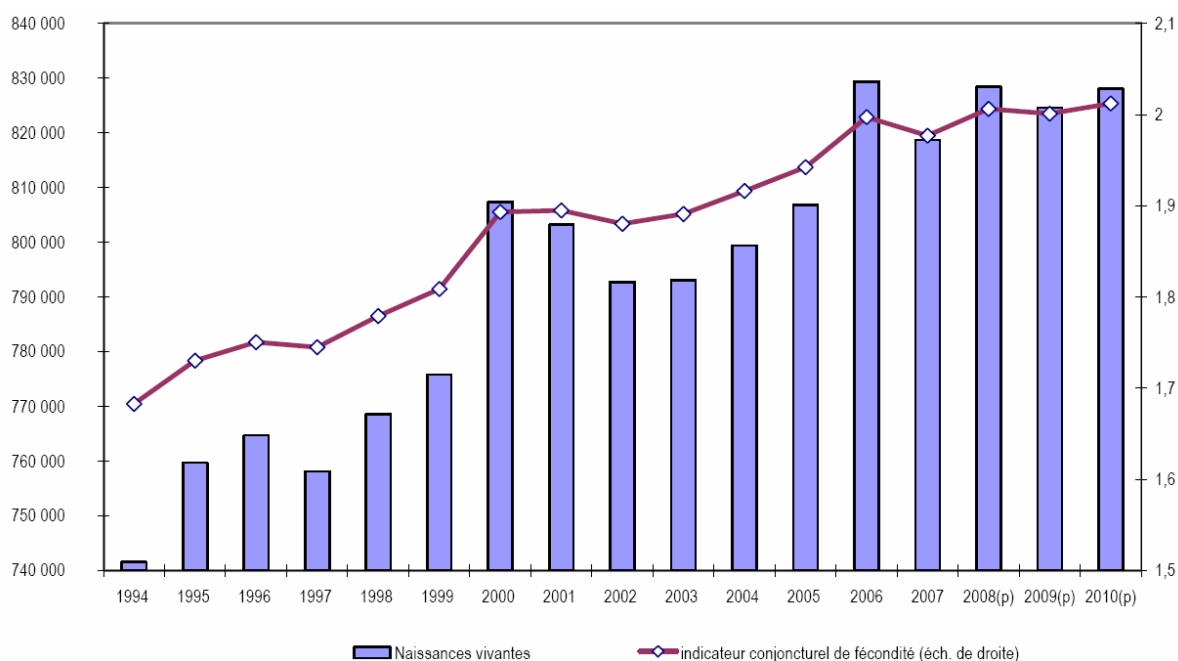
A. L'OFFRE DE GARDE, UN ENJEU CENTRAL AU REGARD DE LA FORTE NATALITE FRANÇAISE ET DU TAUX D'EMPLOI DES FEMMES

L'offre de garde d'enfants constitue aujourd'hui un enjeu central, au regard de la natalité dynamique dont jouit la France, qui induit de forts besoins d'accueil, et du taux d'emploi des femmes dans notre pays, encore très inférieur à celui des hommes et sur lequel influent considérablement les possibilités de garde des jeunes enfants.

1. La France bénéficie de forts taux de natalité et de fécondité

Depuis 2006, la France affiche des nombres record de naissances vivantes, entre 820 000 et 830 000 par an, comme l'indique le graphique ci-dessous. En 2010, ont eu lieu plus de 828 000 naissances, dont 797 000 en métropole.

Nombre de naissances et indicateur conjoncturel de fécondité



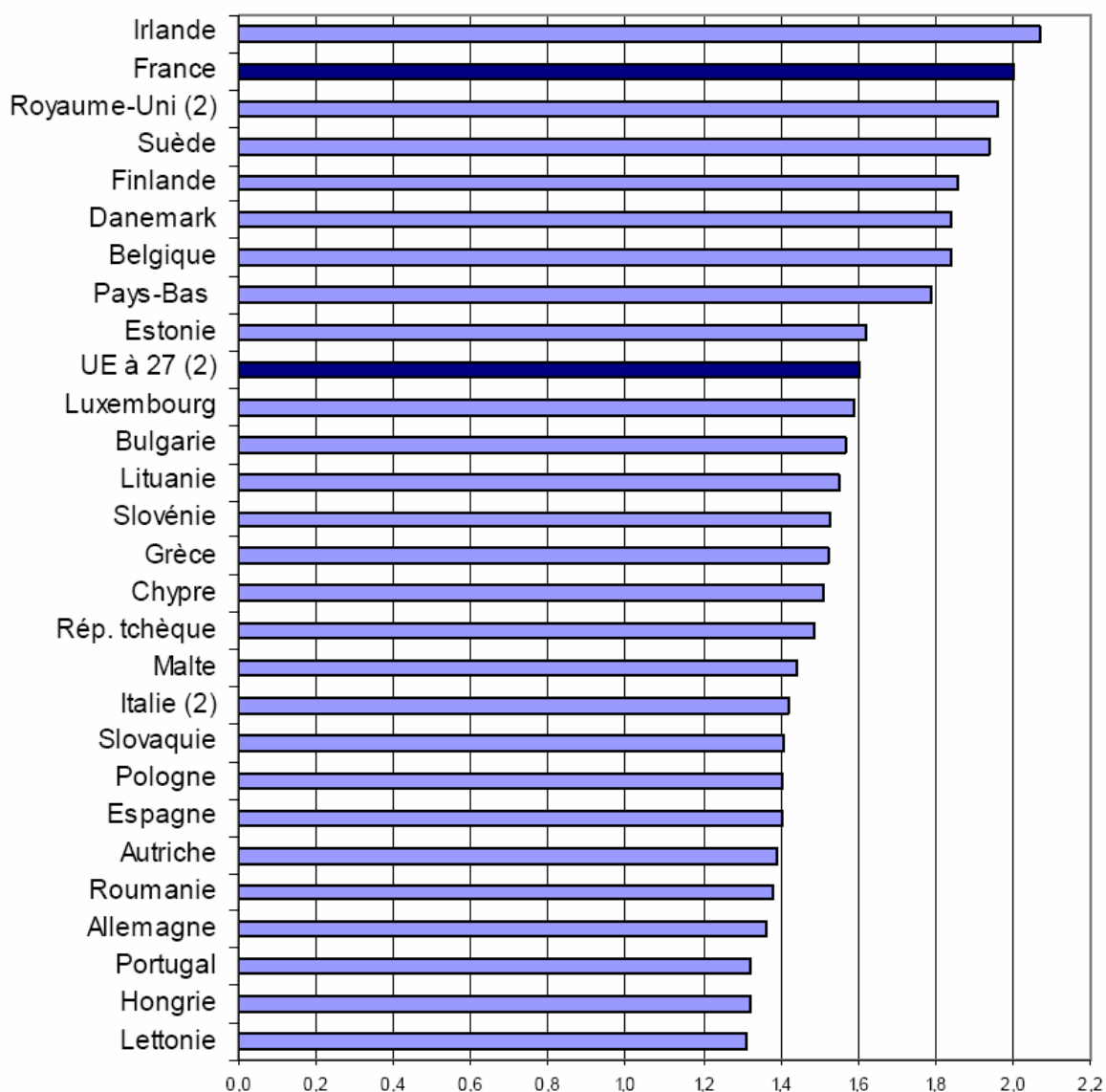
Champ : France entière - (p): provisoires. Pour les années 2008 et 2009, seul l'indicateur conjoncturel est provisoire.

Source : Institut national de la statistique et des études économiques.

Selon le programme de qualité et d'efficacité « Famille » annexé au présent projet de loi, cette hausse de la natalité tient autant aux premières naissances qu'aux deuxièmes ou troisièmes naissances. Elle s'explique par l'évolution des comportements à la fois des femmes auparavant sans enfant et des mères décidant d'agrandir leur foyer au-delà de deux enfants.

En matière de fécondité, la France occupe la deuxième place en Europe en 2009, avec un indicateur conjoncturel de 2 enfants par femme, juste derrière l'Irlande. Suivent ensuite le Royaume-Uni, la Suède, la Finlande, le Danemark et la Belgique, avec un indicateur conjoncturel de fécondité supérieur à 1,8. Pour mémoire, l'indicateur pour l'ensemble des pays de l'Union européenne s'établissait à 1,6 enfant par femme en 2008.

Indicateur conjoncturel de fécondité en Europe en 2009 ⁽¹⁾



(1) Données provisoires (2) Données 2008.

Source : Eurostat.

2. Un taux d'emploi des femmes très inférieur à celui des hommes

En France, le taux d'emploi des femmes demeure encore très inférieur à celui des hommes, même s'il a progressé depuis dix ans. Ainsi, en 2010, le taux d'emploi des femmes s'élevait à 59,9 %, contre 68,3 % pour les hommes. Si l'écart entre le taux d'emploi des femmes et des hommes a diminué de 5,6 points depuis 2000, cette situation reste très insatisfaisante.

Taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 15 à 64 ans

(En %)

Année	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Objectif 2010
Femmes	55,2	58,3	58,4	58,6	59,7	60,4	60,0	59,9	60
Hommes	69,2	69,5	69,2	68,9	69,2	69,6	68,4	68,3	
Total	62,1	63,8	63,7	63,7	64,3	64,9	64,1	64,0	70

Source : Eurostat.

De plus, le taux d'emploi des femmes varie considérablement selon le nombre et l'âge de leurs enfants. Ainsi, dans les familles comprenant au moins un enfant de moins de trois ans, le taux d'emploi des mères d'un enfant s'élève à 68,9 %, celui des mères de deux enfants à 60 % et celui des mères de trois enfants ou plus à 37,4 %.

Le taux d'emploi des mères croît, cependant, avec l'âge des enfants. Ainsi, en 2010, dans les familles ne comprenant que des enfants de plus de trois ans, le taux d'emploi des mères d'un enfant atteint 74,2 %, celui des mères de deux enfants 80,6 % et celui des mères de trois enfants ou plus 65,1 %. Cette évolution s'explique notamment par l'entrée des enfants en maternelle à partir de trois ans. Le développement de l'offre de garde d'enfants constitue donc un enjeu central pour l'emploi des femmes.

Taux d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre d'enfants à charge

(En %)

		2007		2008		2009		2010	
		femme	homme	femme	homme	femme	homme	femme	homme
sans enfant		60,9	67,3	61,0	67,3	60,5	66,1	60,3	66,6
le plus jeune est âgé de 0 à 2 ans	1 enfant	71,1	91,7	72,6	92,1	68,5	90,1	68,9	89,3
	2 enfants	55,9	91,5	58,2	92,8	60,4	92,2	60,0	90,7
	3 enfants ou plus	35,0	90,9	38,4	88,4	35,2	86,5	37,4	82,6
le plus jeune est âgé de 3 ans ou plus	1 enfant	73,7	82,9	74,4	83,5	73,8	83,7	74,2	82,6
	2 enfants	79,9	91,1	80,8	82,2	80,4	90,9	80,6	91,5
	3 enfants ou plus	62,0	87,7	65,3	89,5	65,0	88,7	65,1	87,1

Source : INSEE, enquêtes Emploi, traitement DREES.

B. UNE OFFRE GLOBALE DE GARDE D'ENFANTS ENCORE INSUFFISANTE

Fin 2009, moins de la moitié des enfants peuvent, théoriquement, être accueillis par un mode de garde formel, et l'on observe encore de fortes inégalités territoriales en la matière.

1. Une capacité théorique d'accueil de moins de la moitié des enfants

Selon le programme de qualité et d'efficacité « Famille » annexé au projet de loi, au 31 décembre 2009, pour 2 427 978 enfants de moins de trois ans, on compte 357 003 places en accueil collectif et 656 138 places potentielles chez un assistant maternel, auxquelles s'ajoutent 123 271 places en école maternelle, et 45 130 à domicile, soit au total 1 181 542 places d'accueil.

Sur 100 enfants de moins de trois ans, 27 peuvent être accueillis par un assistant maternel, 14,7 par un établissement d'accueil de jeunes enfants (EAJE), 5,1 par une école maternelle, et 1,9 par un salarié à domicile. La capacité théorique d'accueil global par un mode de garde formel s'élève donc à 48,7 enfants en France fin 2009.

Offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en France au 31 décembre 2009

Mode d'accueil	nombre de places	capacité d'accueil pour 100 enfants
assistants maternels	656 138	27
établissements d'accueil de jeunes enfants	357 003	14,7
– places d'accueil collectif	309 265	12,7
– places en crèches familiales	43 758	1,8
– places en crèches parentales	2 321	0,1
– places en micro crèches	1 659	0,0
école maternelle	123 271	5,1
salarié à domicile	45 130	1,9
offre totale	1 181 542	48,7
demande totale	2 427 978	–

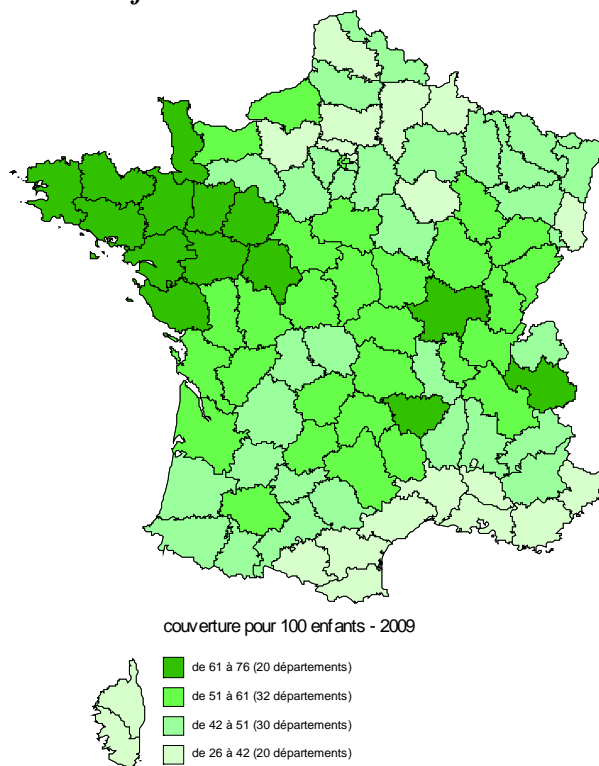
Source : CNAF et programme de qualité et d'efficacité « Famille » annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

L'indicateur global de la capacité théorique d'accueil ne procure, cependant, pas une vision précise de la réalité de l'offre de garde d'enfants, car il varie, en réalité, fortement selon les territoires.

2. De fortes inégalités territoriales en matière d'offre de garde

Selon les départements, la capacité théorique d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans varie de 26 à 76 places. Au 31 décembre 2009, 20 départements pouvaient accueillir de 61 à 76 enfants, 32 départements de 51 à 61 enfants, 30 départements de 42 à 51 enfants et 20 départements de 26 à 42 enfants. La carte ci-dessous présente la répartition territoriale de la capacité théorique d'accueil.

Répartition géographique de la capacité théorique d'accueil par un mode de garde formel pour 100 enfants de moins de 3 ans au 31 décembre 2009

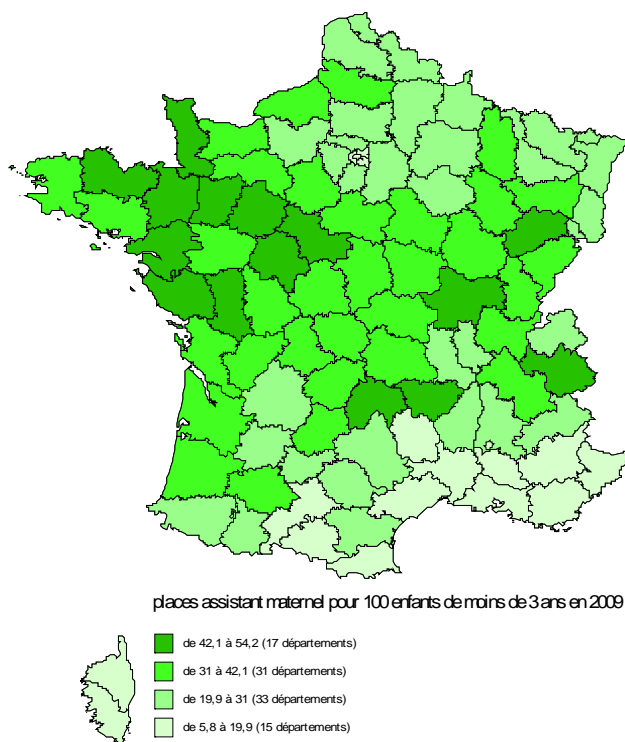


Sources : CNAF (RNDC et FILEAS), DREES (enquête PMI), DEPP, INSEE et IRCEM.

Les départements de l'Ouest de la France, la Saône-et-Loire, la Savoie et la Haute-Loire possèdent les capacités d'accueil les plus élevées au 31 décembre 2009. En Île-de-France, Paris et les Hauts-de-Seine disposent des plus fortes capacités théoriques d'accueil, à hauteur de 59 et 58 places pour 100 enfants de moins de trois ans. La Corse, le pourtour méditerranéen, l'Eure, les Ardennes, la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise affichent les taux de couverture les plus faibles.

La capacité d'accueil par mode de garde connaît également de fortes variations selon les territoires. Ainsi, selon la CNAF, en 2009, pour 100 enfants de moins de trois ans, le nombre de places auprès des assistants maternels en exercice varie de 6 à 54 selon les départements. Près de trois départements sur quatre ont un potentiel de places inférieur à 40, comme l'indique le schéma ci-dessous.

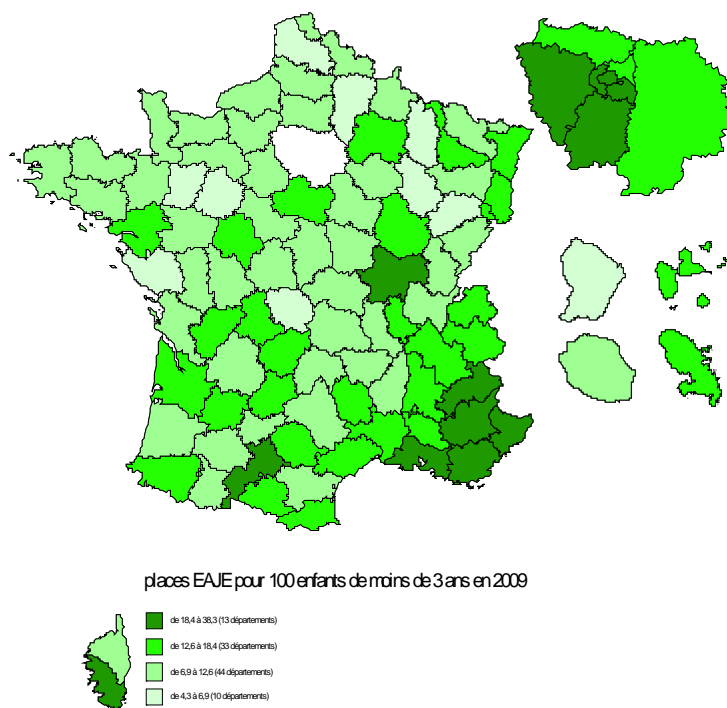
Répartition géographique du nombre de places auprès des assistants maternels en exercice pour 100 enfants de moins de trois ans en 2009



Sources : DREES (31 décembre 2009), IRCEM, CNAF (31 décembre 2009), INSEE (1^{er} janvier 2009).

Un même constat peut être dressé en ce qui concerne les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), dont le nombre de places varie de 4 à 38 selon les départements.

Répartition géographique des places en établissements d'accueil du jeune enfant pour 100 enfants de moins de trois ans en 2009



Source : CNAF (31 décembre 2009), DREES (31 décembre 2009), INSEE (1er janvier 2009).

3. Un taux de couverture néanmoins en progression

Après avoir connu une baisse depuis 2007, le taux de couverture des besoins de garde progresse de nouveau fin 2009.

Entre fin 2006 et 2008, la capacité théorique d'accueil a diminué de 48,3 à 47,4 places pour 100 enfants de moins de trois ans, malgré les efforts accomplis pour accroître l'offre d'accueil. En effet, le nombre de places a augmenté pour l'ensemble des modes de garde, sauf pour l'école maternelle, mais sans parvenir à compenser l'évolution dynamique de la natalité. Ainsi, entre 2006 et 2008, alors que le nombre d'enfants de moins de trois ans a augmenté de près de 143 000, seules 46 000 places nouvelles ont été créées.

Cette situation a conduit le Président de la République à s'engager à créer 200 000 places de garde supplémentaires, entre 2009 et 2012. La moitié de ces

nouvelles places seraient ouvertes en mode de garde individuel, à raison de 50 000 places grâce à l'assouplissement de la législation et de 50 000 places par des agréments nouveaux. L'autre moitié de ces créations concernerait les modes de garde collectifs, avec des objectifs fixés, en particulier, à 76 000 places de crèches dont 39 000 créées par le 7^{ème} plan crèche et 37 000 par l'optimisation des places existantes, à 10 000 en crèches d'entreprises et à 8 000 places de jardins d'éveil.

Les premiers résultats transmis par le Gouvernement indiquent la création de près de 114 200 places de garde supplémentaires depuis le lancement de ce plan en 2009, dont les objectifs devraient donc être atteints en 2012. Cependant, il faut rappeler que, parallèlement, ont été supprimées plus de 55 000 places réservées aux enfants de moins de trois ans en école maternelle. On peut s'interroger aussi sur l'adéquation entre l'optimisation de places de garde et la réalité des besoins existants.

*Tableau de suivi des objectifs de création de places de garde
annoncés par le Gouvernement en 2009*

Objectifs annoncés par le Gouvernement 2009-2012	Places créées en 2009	Places créées en 2010	Places créées / attendues en 2011
100 000 places de garde individuelles ⁽¹⁾ dont : – 50 000 par l'assouplissement de la législation – 50 000 par des agréments nouveaux	21 168	21 348	nd
39 000 créations de places en crèche (multi accueil, halte garderie, mono accueil, hors dispositifs spécifiques listés ci-dessous)	10 022	8 334	13 487
37 000 places créées par l'optimisation des places existantes	8 175	8 638	9 843
8 000 jardins d'éveil	52	120	281
4 500 places en crèches hospitalières	238	420	155
1 500 places en « espoir banlieue »	49	156	330
500 places en micro-crèches	500	804	1 582
10 000 places en crèche d'entreprise	1 536	2 591	4 418
total	41 740	42 411	30 096 ⁽²⁾ (hors accueil individuel)

⁽¹⁾ Enfants de moins de 3 ans accueillis par un assistant maternel.

⁽²⁾ Données susceptibles d'évoluer.

Source : Gouvernement.

Après avoir donc diminué jusqu'en 2008, le taux de couverture des besoins progresse de nouveau fin 2009 : la capacité théorique d'accueil atteint un niveau légèrement plus élevé que celui de fin 2006, de 48,7 contre 48,3 enfants. Le nombre de places a continué de croître pour l'ensemble des modes de garde, sauf pour l'école maternelle qui a perdu plus de 30,8 % de places d'accueil pour les enfants de moins de trois ans sur la période.

Évolution de la capacité théorique d'accueil depuis le 31 décembre 2006

Type d'accueil	Au 31 décembre 2006		Au 31 décembre 2007		Au 31 décembre 2008		Au 31 décembre 2009	
	Nombre de places	Capacité pour 100 enfants de moins de 3 ans	Nombre de places	Capacité pour 100 enfants de moins de 3 ans	Nombre de places	Capacité pour 100 enfants de moins de 3 ans	Nombre de places	Capacité pour 100 enfants de moins de 3 ans
Assistants maternels	572 400	25,0	584 458	25,2	613 880	25,2	656 138	27
Établissements d'accueil de jeunes enfants	318 838	13,9	329 825	14,2	349 799	14,4	357 003	14,7
<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>309 265</i>	<i>12,7</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>43 758</i>	<i>1,8</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>2 321</i>	<i>0,1</i>
<i>Places en micro crèches</i>	–	–	–	–	233	0,0	1 659	0,0
École maternelle	178 328	7,8	164 008	7,1	148 906	6,1	123 271	5,1
Salarié à domicile	36 812	1,6	37 872	1,6	39 904	1,6	45 130	1,9
Offre totale	1 106 378	48,3	1 116 163	48,0	1 152 489	47,4	1 181 542	48,7
Demande totale	2 290 639	–	2 323 589	–	2 433 595	–	2 427 978	–

Source : CNAF et programmes de qualité et d'efficience annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, 2011 et 2012.

C. LES EFFORTS ACCOMPLIS DEPUIS 2007 EN MATIERE D'OFFRE DE GARDE INDIVIDUELLE DOIVENT ETRE POURSUIVIS

Entre début 2007 et fin 2009, de réels progrès ont été constatés en matière d'offre de garde individuelle. Au vu de l'évolution prévisible du secteur, avec le départ en retraite de plusieurs dizaines de milliers d'assistants maternels, et des inégalités territoriales persistantes, ces efforts doivent être poursuivis.

1. La progression du nombre de places d'accueil chez les assistants maternels

Entre début 2007 et fin 2009, le nombre de places d'accueil chez des assistants maternels a connu une notable progression, passant de 710 500 à 820 900, dont 83 700 places supplémentaires pour les enfants de moins de trois ans. Le nombre d'assistants maternels en exercice a augmenté de 15,5 % sur cette période. En moyenne, au 31 décembre 2009, un assistant maternel garde 2,8 enfants, contre 2,6 au 31 décembre 2006.

Évolution du nombre de places auprès des assistants maternels depuis 2007

Données Au 31 Décembre	2006	2007	2008	2009	Évolution 2008/2009 (%)	Évolution Annuelle Moyenne 2006/2009 (%)
Assistants Maternels En Exercice (En Milliers)	269,9	276,7	281,7	292,1	3,2	8,2
Nombre De Places Auprès D'assistants Maternels En Exercice (En Milliers)	710,5	744,2	769,1	820,9	6,3	15,5
<i>Dont Places Potentielles Pour Des Enfants De Moins De Trois Ans (En Milliers)</i>	<i>572,4</i>	<i>584,5</i>	<i>610,8</i>	<i>656,1</i>	<i>6,9</i>	<i>14,6</i>
Nombre Moyen De Places Par Assistant Maternel Agréé	2,6	2,7	2,7	2,8	3	8

Source : Programmes de qualité et d'efficience « Famille » annexés aux projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 et 2012.

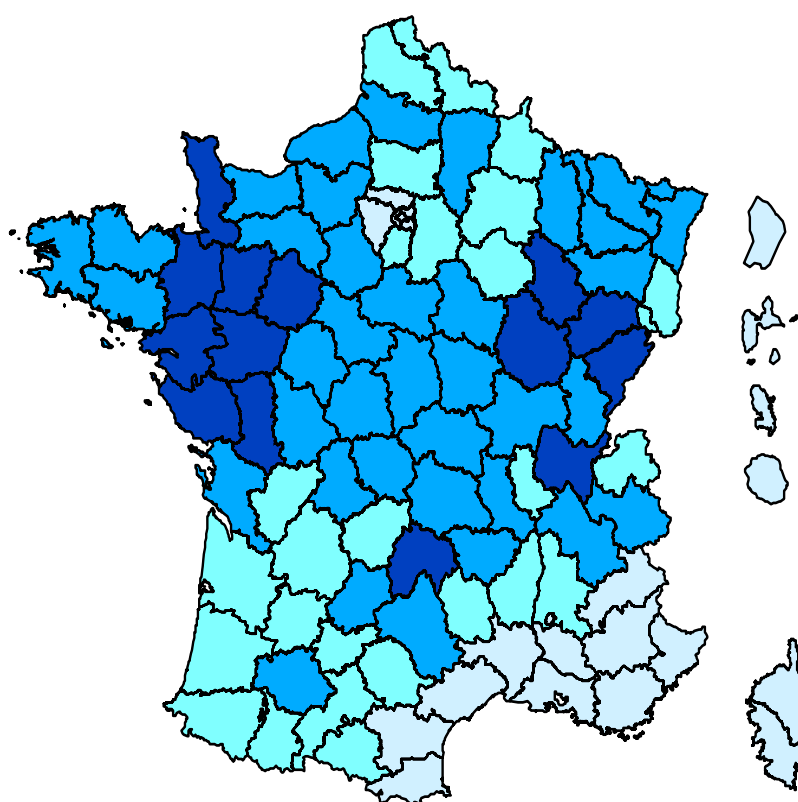
Cette progression s'explique par plusieurs mesures prises depuis 2009, telles que la possibilité, pour les assistants maternels, de recevoir un agrément dès la première demande pour la garde simultanée de deux enfants, celle d'accueillir jusqu'à quatre enfants et celle de se regrouper en maison d'assistants maternels. En octobre 2010, selon le Gouvernement, ont été recensées 82 maisons d'assistants maternels en fonctionnement et 107 en cours d'ouverture.

2. Une offre de garde très variable selon les départements

L'offre de garde chez des assistants maternels demeure cependant très hétérogène, comme l'indique la carte ci-dessous. En novembre 2009, pour

100 enfants de moins de trois ans, leur proportion par département variait de moins de 1 à 24, la proportion médiane étant de 15 assistants maternels.

**NOMBRE D'ASSISTANTES MATERNELLES EN ACTIVITE EN NOVEMBRE 2009
POUR 100 ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS DU REGIME GENERAL ET AGRICOLE**



CNAF - Dser
Sources : Acoess Centre Pajemploi, Cnaf Imaje, Ccmsa
Situation au 30 novembre 2009

Les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy (12,6)
& de Saint-Martin (0,9) ne sont pas représentées sur cette carte

ASSISTANTES MATERNELLES POUR 100 ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS	
■ . 20 à 23,7	: 14 départements
■ . 15 à 19,9	: 37 départements
■ . 10,2 à 14,9	: 27 départements
■ . 0,8 à 9,8	: 22 départements

Médiane des départements : 15 (Lot & Aveyron)

De même, les maisons d'assistantes maternelles sont inégalement réparties sur le territoire. En octobre 2010, parmi les départements où étaient recensées des maisons d'assistantes maternelles en fonctionnement ou en cours d'ouverture, vingt-deux n'en comptaient qu'une, vingt-neuf entre deux et cinq, et seulement cinq plus de cinq.

3. La garde à domicile, une offre encore limitée et coûteuse pour les parents

L'offre de garde à domicile a également marqué une progression depuis 2007, bien que ce mode de garde ne concerne encore qu'un nombre très limité d'enfants. Au 31 décembre 2006, environ 36 800 enfants étaient gardés par un salarié à domicile, contre plus de 45 100 au 31 décembre 2009, pour plus de 2,4 millions d'enfants de moins de trois ans.

Ce mode de garde demeure, de plus, très coûteux pour les parents. Selon le programme de qualité et d'efficacité « Famille » annexé au présent projet de loi, le reste à charge, pour un couple ayant un revenu équivalant à deux SMIC, est évalué, pour une garde à domicile partagée, à 327 euros, et, pour une garde unique à domicile, à 1 067 euros en 2011, contre 228 euros pour un assistant maternel et 114 euros pour une place en établissement collectif.

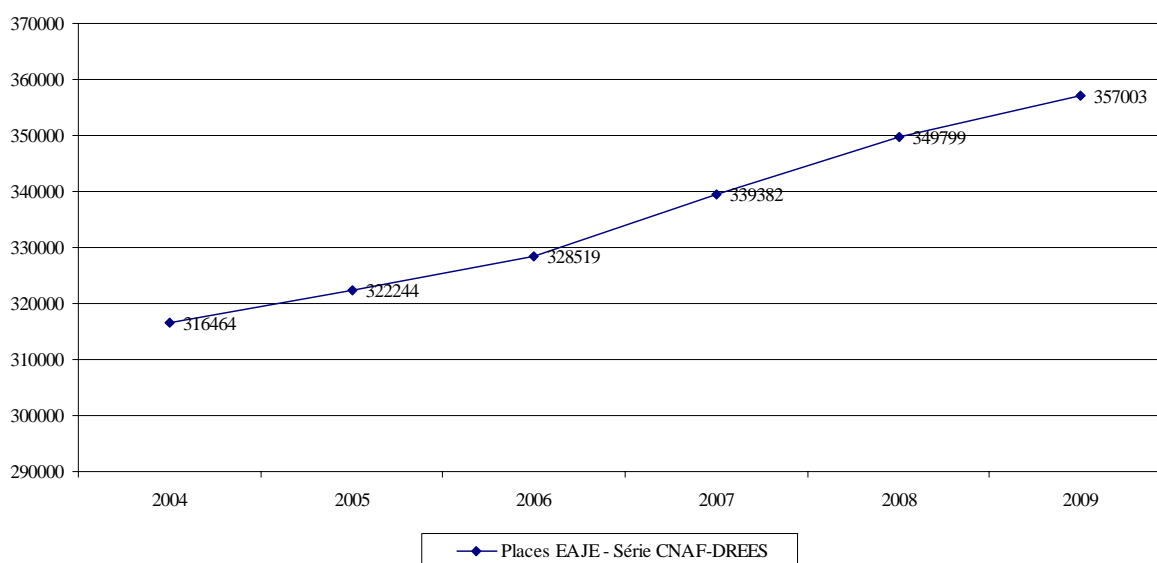
D. L'ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES MODES DE GARDE COLLECTIFS DEPUIS 2007

L'augmentation globale de l'offre de garde collective depuis 2007 masque, en réalité des évolutions contrastées selon les modes de garde.

1. Une augmentation globale de l'offre de garde collective

Au 31 décembre 2009, les quelque 10 080 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) disposaient d'une capacité d'accueil s'élevant à plus de 357 000 enfants de moins de trois ans. Le nombre de places créées a donc globalement augmenté depuis 2007, à hauteur de 38 100 places nouvelles.

Évolution du nombre de places en établissements d'accueil des jeunes enfants



Source : CNAF (données pour les places financées par une prestation de services) et données DREES, enquête PLI (pour les places de crèches de personnel exclusivement).

Cette augmentation globale de l'offre collective cache, cependant, des évolutions disparates selon les modes de garde.

2. Des évolutions disparates selon les modes de garde collectifs

Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) regroupent diverses catégories d'établissements conçus pour recevoir, collectivement, de façon régulière ou occasionnelle, les enfants âgés de moins de 6 ans. Ces établissements sont majoritairement gérés par des collectivités territoriales, mais leur gestion peut aussi être associative, parentale ou assurée par des acteurs privés. Depuis 2007, la capacité d'accueil de ces structures a connu des évolutions divergentes.

a) Une progression des structures multi-accueil mais une régression des structures mono-accueil et des services d'accueil familial

Selon une étude de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) de juin 2011 ⁽¹⁾, les établissements multi-accueil, qui proposent différents modes d'accueil d'enfants de moins de 6 ans au sein d'une même structure, connaissent un développement soutenu. En 2009, quelque 5 700 établissements multi-accueil offrent près de 166 400 places, soit 12 800 de plus qu'en 2008 (+ 8,3%).

En revanche, le nombre de places en établissements mono-accueil régresse, passant d'environ 133 300 places en 2007 à 126 000 places en 2009. En particulier, les crèches collectives perdent près de 5 000 places. Cette évolution s'explique, en partie, par la réduction du nombre de structures mono-accueil, qui résulte de leur transformation en établissement multi-accueil. En effet, la prestation de service unique finance l'accueil collectif sur la base du nombre d'heures de fréquentation des établissements, et non plus sur la base du nombre de places, ce qui a pu inciter des structures relevant jusqu'alors du mono-accueil à augmenter leur taux d'occupation en proposant une offre diversifiée.

Enfin, le nombre de places en services d'accueil familial a également diminué sur la période, passant de 60 500 à 60 300 places entre 2007 et 2009.

⁽¹⁾ « L'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans en 2009 », *Études et résultats n° 763*, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), juin 2011.

Évolution de l'offre de garde collective depuis 2007

Type De Places Par Structures	Nombre De Places			Taux De Croissance En %
	2007	2008	2009(P)	2008-2009
Structures Mono-Accueil	133 381	128 205	125 997	- 1,7
Crèches Collectives :	90 782	87 143	85 871	- 1,5
– Traditionnelles De Quartier	79 018	76 375	75 178	- 1,6
– De Personnel	8 997	8 249	8 282	0,4
– Parentales	2 767	2 519	2 411	- 4,3
Haltes Garderie	35 176	33 323	32 062	- 3,8
– Traditionnelles De Quartier	33 665	31 991	30 583	- 3,6
– Parentales	1 511	1 332	1 209	- 9,2
Jardins D'enfants	7 423	7 739	8 064	4,2
Structures Multi-Accueil	136 643	153 603	166 364	8,3
– Traditionnelles De Quartier	120 257	132 335	142 301	7,5
– De Personnel	2 310	4 499	5 941	32,1
– Parentales	5 440	5 916	5 432	- 8,2
– Collectives/Familiales	8 636	10 583	12 690	16,9
Accueil Familial Dont :	60 509	60 895	60 377	- 0,9
– Places En Multi-Accueil Collectif Et Familial	8 543	9 676	10 373	7,2
– Places En Service D'accueil Familial	51 966	51 219	50 004	- 2,4

Source : Enquête PMI 2009, DREES ER n°763 juin 2011 l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans.

(p) provisoire sur la base de 94 départements répondants

b) Un effondrement de l'accueil en école maternelle

Selon une note du Haut Conseil de la famille de janvier 2011 ⁽¹⁾, l'accueil des enfants de moins de trois ans en école maternelle a subi un véritable effondrement depuis le début des années 2000, qui s'est accéléré depuis 2007. En effet, alors qu'en 2000, 34,8 % des enfants de moins de trois ans étaient scolarisés, seuls 20,9 % l'étaient en 2007 et 13,6 % en 2010. Le nombre de places en école maternelle est donc passé de 178 300 au 31 décembre 2006 à 123 200 au 31 décembre 2009.

Votre rapporteure souligne que ce recul de l'accueil en école maternelle annule, dans les faits, les progrès accomplis en matière de développement de l'offre de garde des jeunes enfants.

Si l'on observe une diminution du taux de scolarisation dans l'ensemble des académies, persistent de fortes différences d'accueil des enfants de moins de trois ans. Ainsi l'académie de Lille affiche encore un taux de scolarisation de 41,3 %, celle de Rennes un taux de 37 % et celle de Martinique un taux de 23 %. Les vingt-sept autres

⁽¹⁾ « Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans », Haut Conseil de la famille, janvier 2011.

académies ont des taux de scolarisation compris entre 10 et 20 % pour seize d'entre elles, et de moins de 10 % pour les onze autres.

Évolution du taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans

(En %)

	r 2000	r 2007	r 2008	r 2009	r 2010	dont Public	dont Privé	2010-2000
Aix-Marseille	28,9	13,7	11,0	10,2	8,2	6,5	1,7	- 72
Amiens	34,5	18,2	15,6	13,3	12,0	10,0	2,0	- 65
Besançon	34,9	20,0	17,8	15,1	13,9	11,6	2,3	- 60
Bordeaux	33,8	16,9	14,7	12,6	11,7	8,8	2,9	- 65 %
Caen	40,3	24,8	21,3	17,3	16,7	13,2	3,6	- 59
Clermont-Ferrand	51,9	31,6	26,1	21,7	19,5	14,6	4,9	- 62
Corse	21,2	14,6	11,7	7,9	11,2	9,8	1,4	- 47
Créteil	22,5	7,8	5,0	4,4	3,3	2,9	0,4	- 85
Dijon	33,8	21,4	20,2	16,0	16,8	14,5	2,3	- 50
Grenoble	22,6	13,0	11,5	9,5	7,7	4,9	2,9	- 66
Lille	<u>63,8</u>	53,1	50,9	42,2	<u>41,3</u>	<u>32,4</u>	8,9	- 35
Limoges	40,4	22,7	18,1	14,2	14,6	13,0	1,7	- 64
Lyon	49,8	28,1	22,4	18,6	16,2	13,3	2,9	- 67
Montpellier	38,6	21,9	17,7	15,4	12,7	8,7	2,8	- 67
Nancy-Metz	259,9	21,1	19,0	15,2	13,8	12,5	1,3	- 62
Nantes	50,5	31,0	27,0	22,2	19,0	11,9	7,1	- 62
Nice	17,2	11,6	9,8	7,9	6,5	5,7	0,8	- 62
Orléans-Tours	26,1	11,8	9,9	8,0	6,9	5,2	1,7	- 74
Paris	11,2	5,8	4,9	4,3	3,2	1,0	2,2	- 71
Poitiers	47,4	22,8	16,6	12,5	11,6	8,7	2,8	- 76
Reims	44,4	25,0	21,9	16,6	16,5	15,0	1,5	- 63
Rennes	65,6	50,4	44,7	39,3	37,0	22,2	14,8	- 44
Rouen	24,0	13,1	11,7	10,2	9,6	8,4	1,2	- 60
Strasbourg	13,3	7,8	6,3	5,8	5,4	5,0	0,4	- 59
Toulouse	45,9	26,2	22,5	17,8	14,5	11,3	3,2	- 68
Versailles	16,1	9,1	7,3	5,0	4,4	3,8	0,6	- 73
Guadeloupe	20,3	15,2	15,4	19,0	12,6	9,8	2,9	- 38
Martinique	40,2	26,5	22,9	25,1	23,0	21,3	1,7	- 43
Guyane	<u>3,2</u>	1,2	1,3	1,0	0,8	0,3	0,4	- 75
La Réunion	16,8	7,5	5,6	4,4	4,1	3,8	0,2	- 76
Métropole + Dom	34,8	20,9	18,1	15,2	13,6	10,3	3,3	- 61

Source : Avis HCF – Ministère de l'éducation nationale – janvier 2011.

E. D'IMPORTANTES CHANTIERS RESTENT A MENER

Si des efforts ont été accomplis en termes de création de places de garde, votre rapporteure estime indispensable de poursuivre la valorisation des professions de la petite enfance, de renforcer le pilotage de l'offre garde et de soutenir davantage la création des maisons d'assistants maternels. Elle juge également prioritaire d'améliorer l'accueil des enfants handicapés.

1. Poursuivre la valorisation des professions de la petite enfance

La valorisation des professions de la petite enfance doit, tout d'abord, se poursuivre. À ce sujet, le plan « Métiers de la petite enfance » semble avoir contribué à renforcer l'attractivité du secteur. Ce plan, présenté en décembre 2008, a pour objectif d'accroître le nombre de professionnels formés et recrutés dans le secteur de la petite enfance, en renforçant l'attractivité de ces professions.

La première phase du plan a porté sur la connaissance du secteur et des professionnels. Plusieurs enquêtes et études ont été réalisées, telles que celle sur les conditions d'attribution des agréments des assistants maternels ⁽¹⁾.

La seconde phase du plan a concerné les diplômes. La rénovation du diplôme d'éducateur de jeunes enfants (EJE) a porté la durée de la formation à 3 600 heures, ce qui a permis un alignement de cette formation sur les autres diplômes de niveau III de travail social. Cette réforme a introduit dans le référentiel de formation la notion de compétence, permettant l'ouverture de ce diplôme à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

La création du baccalauréat professionnel « Assistance, soins et services aux personnes » (ASSP), pilotée par le ministère de l'éducation nationale et à laquelle a participé le ministère des solidarités et de la cohésion sociale, prend en compte les savoirs et compétences nécessaires pour qualifier les professionnels de la petite enfance. Cette certification a été introduite à la rentrée scolaire 2011.

Le plan « Métiers de la petite enfance » a également comme objectif l'amélioration de l'accompagnement des professionnels. A été ainsi élaboré un référentiel de l'agrément des assistants maternels et un partenariat a été conclu avec Pôle emploi, pour améliorer les connaissances des conseillers sur le secteur des métiers de la petite enfance, en leur procurant des instruments de nature à aider les demandeurs d'emploi dans leurs choix d'orientation vers ce secteur.

Enfin, le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) a accru les possibilités d'obtention d'un diplôme professionnel. Entre 2007 et 2010, les effectifs de diplômés en validation des acquis de l'expérience ont progressé de 128 à 292 pour les éducateurs de jeunes enfants (EJE), et de 53 à 455 pour les auxiliaires de puériculture, le certificat d'aptitude professionnelle (CAP)

(1) « Conditions d'attribution des agréments des assistants maternels », *Études et résultats n° 719*, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), février 2011

« Petite enfance » demeurant le premier diplôme passé en validation des acquis de l'expérience, avec 2 570 lauréats en 2009.

Selon votre rapporteure, la professionnalisation du secteur de la petite enfance doit, néanmoins, se poursuivre pour offrir à ces salariés de réelles perspectives d'évolution de carrière, par exemple, par des passerelles entre secteurs d'activité qui permettraient de prévenir le risque d'épuisement professionnel. L'information sur les possibilités de formation existantes, en particulier pour les assistants maternels, doit être améliorée. D'une manière générale, il conviendrait d'accroître et de diversifier l'offre de formation continue, encore trop limitée.

2. Renforcer le pilotage de l'offre de garde

D'après l'ensemble des personnes auditionnées par votre rapporteure, le pilotage de l'offre de garde, au niveau local en particulier, mériterait d'être amélioré.

Les outils de planification globale de l'offre de garde apparaissent, en effet, insuffisants. Au-delà des engagements gouvernementaux, il n'existe pas de véritable plan pluriannuel de création de places avec une déclinaison territoriale, ce qui explique certainement la persistance de fortes inégalités selon les départements en matière d'offre d'accueil des enfants.

Au niveau local, les commissions départementales de l'accueil du jeune enfant (CDAJE), créées en 2002, constituent un outil intéressant mais encore peu développé. Aux termes de l'article L. 214-5 du code de l'action et des familles, ces commissions sont 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* ».

Présidées par le président du conseil général, elles rassemblent l'ensemble des acteurs de la petite enfance, tels que les collectivités territoriales, les services de l'État et les caisses d'allocations familiales. Elles doivent, en particulier, examiner chaque année un rapport sur l'état des besoins et de l'offre d'accueil des enfants de moins de six ans, établi par les services du conseil général et de la caisse d'allocations familiales, et un rapport du préfet sur les schémas de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans.

Selon votre rapporteure, il conviendrait de généraliser ces commissions, qui peuvent jouer un rôle très utile dans l'appréhension des besoins des territoires et dans la coordination des acteurs de la petite enfance.

3. Soutenir davantage la création des maisons d'assistants maternels

Lors de leur audition, plusieurs intervenants ont interpellé votre rapporteure sur les nombreuses difficultés que rencontrent les assistants maternels qui souhaitent créer une maison d'assistants maternels (MAM).

Avant de mettre en place une maison, les assistants maternels doivent se rencontrer et se concerter, entre autres, sur l'organisation de la structure, sur le paiement des charges et sur l'achat du matériel de puériculture. Or, il n'existe pas d'accompagnement systématique des assistants maternels dans ces démarches. Une fois la structure créée, elle est autogérée par les assistants maternels et, faute de tiers pour régler les conflits, plusieurs maisons ont déjà dû fermer en raison de mésententes entre les professionnels qui n'ont pas pu être résolues.

Les assistants maternels rencontrent également des difficultés pratiques et financières lors de la création d'une maison, puisque l'exercice de la profession d'assistant maternel en dehors de leur domicile nécessite soit d'obtenir la mise à disposition d'un local par une collectivité ou, à défaut, de trouver un local adapté, soit lorsque le local n'a pas été mis à disposition, de financer son acquisition ou sa location. Les assistants maternels doivent, de plus, trouver une compagnie d'assurance intéressée pour couvrir les risques liés à ce mode d'accueil.

Enfin, des difficultés administratives persistent. En effet, n'est pas encore tranchée la question de l'application aux maisons d'assistants maternels des règles relatives aux établissements recevant du public, ni celle de la procédure à respecter en matière de restauration collective et de déclaration auprès des services vétérinaires. Or, ces incertitudes juridiques freinent considérablement le développement de nouvelles maisons.

Votre rapporteure préconise donc de renforcer le soutien apporté à la création des maisons d'assistants maternels, qui permettent, en particulier, de rompre l'isolement de ces professionnels.

4. Améliorer l'accueil des enfants handicapés

Votre rapporteure souhaite, enfin, attirer l'attention du Gouvernement sur l'accueil des enfants handicapés en structures collectives, qui doit progresser tant en période scolaire que pendant les vacances.

Le développement et la meilleure accessibilité des établissements d'accueil de jeunes enfants à des publics rencontrant des besoins spécifiques constituent, d'ailleurs, un objectif prioritaire de la convention d'objectifs et de gestion conclue en la CNAF et l'État en avril 2009.

Dès février 2010, la CNAF a lancé, à titre expérimental, un appel à projet visant à favoriser l'accueil des enfants en situation de handicap. Il doit permettre de mieux identifier les moyens à déployer pour favoriser l'accueil de ces enfants

dans les établissements d'accueil du jeune enfant et de loisirs. Les caisses d'allocation familiales ont proposé 331 projets, qui identifient la nature et le niveau des moyens mobilisés et qui incluent une réflexion sur le projet d'accueil et le soutien des équipes accueillantes.

Ces projets ont reçu un financement de 4,2 millions d'euros en 2010, de 7,2 millions d'euros en 2011 et devraient bénéficier, en 2012, de 7,9 millions d'euros.

Selon la CNAF, cette expérimentation fait l'objet d'un accompagnement resserré du réseau de la branche famille. À ce titre, ont été organisées trois rencontres en mars 2011, auxquelles ont participé 90 caisses, qui ont permis d'échanger sur le déroulement des expérimentations en cours, ainsi que sur les enjeux de leur accompagnement partenarial. Ces rencontres ont également été l'occasion d'un partage sur les indicateurs de suivi nécessaires à l'appréciation des actions concernées et de leurs effets.

Votre rapporteure tient à saluer cet effort de la branche famille en direction des enfants handicapés, qui doit conduire à un accueil renforcé de ces enfants.

III.- LE CONGE PARENTAL D'EDUCATION EN DEBAT

En février 2009, le Président de la République s'était engagé à réformer le congé parental d'éducation, dont le régime actuel se trouve fortement critiqué. En effet, ce dispositif, au succès variable, ne contribuerait pas à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes et poserait des problèmes de retour à l'emploi pour ses bénéficiaires. Cependant, cette réforme n'a toujours pas eu lieu, malgré les nombreuses propositions d'évolution formulées par différentes autorités depuis plusieurs années.

A. LE REGIME ACTUEL DU CONGE PARENTAL D'EDUCATION

Le régime actuel du congé parental d'éducation se caractérise par des conditions souples d'obtention et de prise du congé et des possibilités variées de soutien financier.

1. Des conditions souples d'obtention et de prise du congé

Tout salarié peut obtenir un congé parental d'éducation, s'il justifie d'un an d'ancienneté dans l'entreprise à la date de la naissance de son enfant ou, en cas d'adoption, de son arrivée au foyer. Le bénéfice du congé est donc ouvert aux mères et aux pères, qu'ils soient parents naturels ou adoptifs, quelle que soit la taille de l'entreprise dans laquelle ils travaillent. Ce droit est ouvert pour chaque naissance et pour chaque adoption d'un enfant de moins de 16 ans.

Plus précisément, l'article L. 1225-47 du code du travail prévoit aujourd'hui que, pendant la période qui suit l'expiration du congé de maternité ou d'adoption, tout salarié justifiant d'une ancienneté minimale d'une année à la date de naissance de son enfant, adopté ou confié en vue de son adoption, ou de l'arrivée au foyer d'un enfant qui n'a pas encore atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire a le droit :

– soit au bénéfice d'un congé parental d'éducation durant lequel le contrat de travail est suspendu ;

– soit à la réduction de sa durée de travail, sans que cette activité à temps partiel puisse être inférieure à seize heures hebdomadaires.

L'article L. 1225-48 du même code fixe la durée du congé parental d'éducation. Il dispose que « *le congé parental d'éducation et la période d'activité à temps partiel ont une durée initiale d'un an au plus. Ils peuvent être prolongés deux fois pour prendre fin au plus tard au terme des périodes définies aux deuxième et troisième alinéas, quelle que soit la date de leur début. Le congé parental d'éducation et la période d'activité à temps partiel prennent fin au plus tard au troisième anniversaire de l'enfant* ».

En cas d'adoption, si l'enfant a moins de trois ans, le congé parental et la période d'activité à temps partiel prennent fin à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant. Lorsque l'enfant adopté ou confié en vue de son adoption est âgé de plus de trois ans, mais n'a pas encore atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire, le congé parental et la période d'activité à temps partiel ne peuvent excéder une année à compter de l'arrivée au foyer.

Au moment de la prolongation du congé, le salarié a la possibilité de transformer celui-ci en activité à temps partiel et inversement.

À l'issue du congé ou de la période d'activité réduite, le salarié retrouve son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente.

2. Des possibilités variées de soutien financier

Sauf dispositions conventionnelles contraires, l'employeur n'est pas tenu, de rémunérer le salarié en congé total, ni de compenser la baisse de rémunération résultant de la réduction du temps de travail. Cependant, le salarié peut prétendre à deux types d'indemnités versées par la branche famille : le complément de libre choix d'activité (CLCA) ou le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA).

a) Le complément de libre choix d'activité

Le salarié peut, tout d'abord, bénéficier du complément de libre choix d'activité (CLCA), s'il satisfait certaines conditions d'activité professionnelle antérieure, qui varie en fonction du nombre d'enfants à charge. Ainsi, il doit justifier de huit trimestres de cotisations d'assurance vieillesse dans les deux ans qui précèdent la naissance du premier enfant, ou dans les quatre ans s'il s'agit d'un deuxième enfant ou dans les cinq ans s'il s'agit d'un enfant de rang trois ou plus.

Pour la naissance d'un premier enfant, cette prestation est accordée durant six mois à compter de la naissance de l'enfant ou de la fin du congé de maternité, de paternité ou d'adoption. Pour les naissances des enfants suivants, elle peut être octroyée jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant.

Le montant mensuel du complément de libre choix d'activité perçu par la famille dépend de la réduction d'activité réalisée par le parent qui sollicite le bénéfice de cette prestation. En 2011, les montants du complément de libre choix d'activité sont ainsi fixés :

– pour un arrêt total d'activité, le complément de libre choix d'activité est de 379 euros en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE et de 560 euros sinon ;

– pour une activité professionnelle inférieure ou égale à un mi-temps ou une formation professionnelle rémunérée, il est de 245 euros en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE et de 426 euros sinon ;

– pour une activité professionnelle comprise entre 50 % et 80 %, il est de 141 euros en cas de perception de l'allocation de base et de 322 euros sinon.

Durant la période où le droit peut être ouvert, le congé peut être fractionné par mois entier, mais les périodes non consommées ne peuvent être reportées au-delà des trois ans de l'enfant. En cas de reprise d'une activité professionnelle, il est possible de cumuler le revenu d'activité et le CLCA à taux plein, pendant une période de deux mois, mais uniquement si le retour à l'emploi se fait entre le dix-huitième et le vingt-neuvième mois de l'enfant.

Les deux membres d'un couple ne peuvent cumuler deux compléments à taux plein. En revanche, chaque membre du couple peut percevoir un complément à taux partiel, le montant cumulé des deux prestations ne devant pas dépasser celui du complément à taux plein.

Depuis 2008, on observe une diminution constante du nombre de bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA), qui est passé de 567 500 à 539 000 en 2010, alors que son coût total est demeuré stable.

Évolution du nombre de bénéficiaires et du coût du CLCA depuis 2008

Familles Bénéficiaires	2008	2009	2010
1 Enfant	37 500	37 000	36 200
2 Enfants	327 000	332 000	323 400
3 Enfants Et Plus	203 000	183 000	179 400
Total Des Bénéficiaires	567 500	553 000	539 000
Coût total (en milliards)	2,1	2,2	2,2

Source : Réponses au questionnaire parlementaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

b. Le complément optionnel de libre choix d'activité

Le salarié en congé parental total peut également bénéficier du complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), s'il a trois enfants ou plus à charge. La condition d'activité antérieure est identique à celle prévue pour l'attribution du CLCA pour l'enfant de rang trois ou plus : huit trimestres de cotisations vieillesse dans les cinq ans qui précèdent la naissance.

Le COLCA est attribué uniquement en cas d'arrêt total de l'activité professionnelle, et n'est versé que pour une durée limitée à douze mois à compter de la naissance de l'enfant. Son montant mensuel est fortement majoré par rapport au montant du CLCA. En 2011, il était de 620 euros en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE et de 801 euros dans le cas contraire. Le COLCA

peut être partagé entre les deux membres d'un couple, mais pas de façon simultanée.

La personne qui demande le bénéfice du COLCA n'a pas droit au bénéfice du CLCA pour un même enfant. En revanche, la personne qui demande à bénéficier du CLCA peut ensuite demander à bénéficier du COLCA pour le même enfant, dès lors que celui-ci n'a pas atteint l'âge d'un an.

Le tableau ci-dessous compare le régime de ces deux prestations.

*Comparaison des régimes du complément de libre choix d'activité
et du complément optionnel de libre choix d'activité*

Conditions d'attribution et modalités	Complément de libre choix d'activité	Complément optionnel de libre choix d'activité
Nombre d'enfants à charge ouvrant le droit	1 enfant	3 enfants et plus
Condition d'activité antérieure	huit trimestres au titre d'une activité professionnelle dans les cinq ans précédents la naissance	idem
Arrêt total ou partiel d'activité	libre choix	arrêt total
Possibilité de partage entre les deux parents	oui	oui
Choix définitif ou non	non	oui
Durée maximale	3 ans	1 an
Montant à taux plein	560 euros	801 euros

Le COLCA peine à trouver son public. Alors qu'en 2010, 179 400 parents de trois enfants ou plus avaient opté pour le CLCA, seuls 2 245 parents avaient choisi le COLCA, ce qui représentait un coût total de 17 millions d'euros. Le COLCA enregistre donc de faibles progressions annuelles, puisque avaient été recensés 2 234 bénéficiaires en 2009 et 2 100 en 2008.

B. UN DISPOSITIF FORTEMENT CRITIQUE

Le congé parental d'éducation est aujourd'hui fortement critiqué, au vu du très faible succès du COLCA, de son absence d'impact sur la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes, et des difficultés de retour à l'emploi qu'éprouvent ses bénéficiaires.

1. L'insuccès du complément optionnel de libre choix d'activité

La persistance d'un très faible nombre de bénéficiaires du COLCA remet en cause la pertinence de ce dispositif. Selon les informations transmises à votre rapporteure, le manque de succès de cette prestation s'expliquerait par :

- la méconnaissance relative de ce dispositif encore récent ;

- le caractère définitif du choix entre un CLCA de trois ans et un COLCA bien plus court, qui peut constituer un facteur de méfiance face à cette prestation ;
- l’anticipation de difficultés de garde après le premier anniversaire de l’enfant ;
- les contraintes renforcées que connaissent les parents de trois enfants, qui peuvent les conduire à privilégier une période d’inactivité plus longue ;
- une ouverture trop tardive de ce dispositif, dans la mesure où les parents opèrent souvent un arbitrage entre vie professionnelle et vie familiale dès le deuxième enfant ;
- les possibilités d’accumulation du congé maternité, de congés payés et de congés prévus par les conventions collectives, qui peuvent procurer aux parents une période hors travail telle que le recours au COLCA n’apparaît pas intéressant voire inutile.

Une réflexion sur la réforme de cette prestation semble donc s’imposer.

2. Le congé parental ne contribue pas à réduire les inégalités de genre

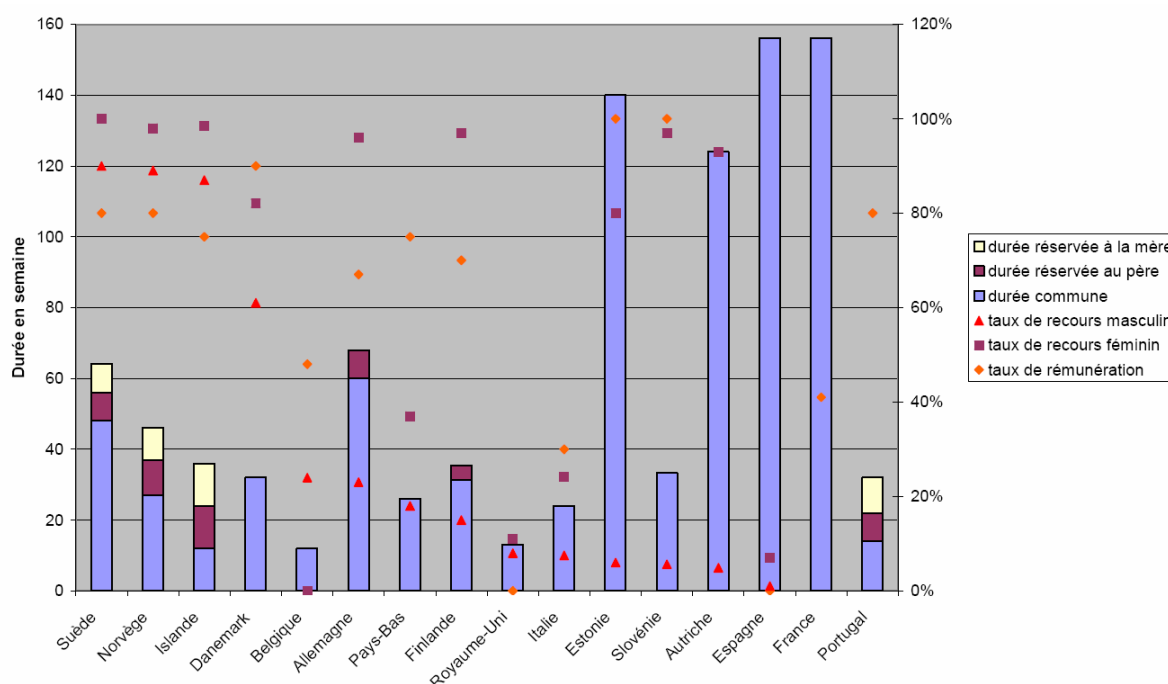
En 2010, les femmes représentaient 96,4 % des bénéficiaires du congé parental, qui ne concerne donc aujourd’hui qu’une minorité d’hommes en France.

Selon un rapport de l’Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de juin 2011 ⁽¹⁾, les hommes qui prennent un congé parental sont « *des pères hors pairs et hors normes* », qui vivent dans des couples atypiques ou qui travaillent avec des horaires spécifiques. Ainsi près de la moitié de ces hommes vivent avec une conjointe au statut socioprofessionnel plus élevé qu’eux, et l’on observe une surreprésentation d’hommes employés dans le secteur de l’éducation, de la santé et de l’action sociale. La majorité de ces hommes travaille, de plus, avec des horaires atypiques comme le soir ou la nuit.

Si le faible taux de recours des hommes au congé parental en France ne constitue pas une exception en Europe, certains pays affichent de bien meilleurs résultats, tels que la Suède, la Norvège, l’Islande et le Danemark, qui ne doivent cependant pas masquer une persistance des inégalités de genre dans ces pays. Le graphique ci-dessous présente les différents taux de recours masculins et féminins aux congés parentaux en Europe.

(1) Rapport sur l’égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et familiales dans le monde du travail, Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Mme Brigitte Grésy, juin 2011

Le congé parental dans les différents pays d'Europe



Source : Données IGAS, 2011

Selon le même rapport de l'inspection générale de juin 2011, les taux plus élevés de recours masculins constatés dans ces pays s'expliquent par les caractéristiques des congés parentaux qui y sont proposés, à savoir : une durée plus courte, l'existence des mécanismes de droits non transférables c'est-à-dire de quotas pour les pères, une bonne compensation financière, l'octroi de bonus en cas de partage du congé entre les parents, et les possibilités de fractionnement du congé.

3. Les difficultés de retour à l'emploi après un congé parental

L'une des principales critiques adressées au congé parental réside dans les difficultés de retour à l'emploi des personnes qui, du fait de ce congé, se sont trouvées éloignées du marché de l'emploi pendant une durée plus ou moins longue.

En effet, selon le programme de qualité et d'efficacité « Famille » annexé au présent projet de loi, on observe un écart entre le nombre de bénéficiaires du CLCA travaillant avant et après avoir perçu cette prestation. Globalement, si 81 % des sortants du CLCA, entre août et octobre 2009, travaillaient juste avant d'entrer dans ce dispositif, seuls 76 % travaillent à l'issue de leur congé parental.

Cette proportion varie cependant en fonction du nombre d'enfants à charge et selon que le bénéficiaire avait opté pour un congé total ou une activité réduite. En ce qui concerne les parents ayant choisi un congé total, le nombre de bénéficiaires qui travaillent à la sortie du dispositif diminue fortement à partir du deuxième enfant, alors que la proportion de parents ayant opté pour une réduction

d'activité s'accroît légèrement à compter du deuxième enfant. Mais il faut signaler que, dans ce cas, seuls 48 % reprennent une activité à temps complet. Le passage au temps partiel à l'occasion d'un CLCA à taux réduit, s'inscrit donc parfois durablement dans les trajectoires professionnelles des bénéficiaires.

Proportion de parents en emploi après un complément de libre choix d'activité

(en %)

	Proportion de sortants travaillant juste avant l'entrée dans le clca			Proportion de sortants travaillant quelques mois après leur sortie d'un clca			Écart entre les bénéficiaires d'un CLCA travaillant avant et après (1)-(2)
	CLCA taux plein	CLCA taux réduit	tous CLCA (1)	CLCA taux plein	CLCA taux réduit	tous CLCA (2)	
1 enfant	83	98	89	80	97	87	2 points
2 enfants	70	93	82	61	96	78	5 points
3 enfants ou plus	65	91	74	49	93	63	28 points
Ensemble	72	94	81	62	96	76	18 points

Source : DREES/CNAF – enquête auprès des sortants du dispositif du CLCA.

C. UNE REFORME DU CONGE PARENTAL SANS CESSER REPORTÉE MALGRÉ LES NOMBREUSES PROPOSITIONS FORMULÉES DEPUIS 2008

Au vu des critiques multiples du congé parental, le Président de la République avait annoncé, en février 2009, une réforme de ce congé, sans cesse reportée depuis. Pourtant de nombreux travaux ont été accomplis depuis 2008, qui proposent des solutions variées.

1. Les propositions du rapport de Mme Brigitte Grésy (2011)

Au-delà de la refonte globale des congés liés à la naissance de l'enfant que préconise le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de juin 2011 ⁽¹⁾, il propose en ce qui concerne le congé parental total :

– de réduire à un an le CLCA pour les enfants de rang 2, mais de le maintenir à six mois pour les enfants de rang 1 ;

– d'en augmenter la rémunération, avec une indemnisation fixée à 60 % du salaire antérieur brut ;

– de créer une période non transmissible de deux mois pour le membre du couple qui n'aurait pas pris la totalité de la durée restante, intégrée au sein du CLCA réduit à un an ;

(1) Rapport sur l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et familiales dans le monde du travail, Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Mme Brigitte Grésy, juin 2011

– de supprimer le COLCA.

Cette réforme du congé parental présenterait un coût global de 1,83 milliard d'euros, du fait de l'augmentation de l'indemnisation du congé et des besoins de places de gardes liés à sa réduction à un an. Elle générerait, toutefois, des économies évaluées à 380 millions d'euros, en particulier en matière de prestations familiales.

En ce qui concerne le congé parental partiel, le rapport de l'inspection générale recommande de maintenir les modalités de rémunération actuelles applicables à l'activité réduite, ainsi que les possibilités de cumul de deux temps partiels pour les parents.

2. Les différents scénarii d'évolution du congé parental proposés par le Haut Conseil de la famille (2010)

Dans son avis du 11 février 2010, le Haut Conseil de la famille propose deux scénarii d'évolution du congé parental.

Le premier scénario consiste à maintenir une même durée de congé parental et à ouvrir le bénéfice du COLCA aux parents de plus de deux enfants, fortement rémunéré sur un an ou plus faiblement sur trois ans. Il est également envisagé d'ouvrir le bénéfice du CLCA à taux partiel pour les personnes qui sortent du COLCA.

Le deuxième scénario consiste à raccourcir la durée réglementaire du CLCA à condition d'améliorer l'offre de garde, d'accompagner les personnes bénéficiaires vers l'emploi et d'adapter les conditions de travail. Dans l'hypothèse d'un raccourcissement du congé parental, il serait possible soit de proposer une durée de service d'un an à chaque enfant avec une rémunération améliorée, soit de moduler selon le rang de l'enfant, soit de raccourcir la durée à partir du deuxième enfant.

L'avis du Haut Conseil est également favorable à la création d'une partie du congé non transmissible, de deux mois en moyenne, mieux rémunérée elle aussi.

3. Les propositions des rapports de Mmes Michèle Tabarot (2008) et Marie-Françoise Clergeau (2009)

Le rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance de juillet 2008 de Mme Michèle Tabarot, parlementaire en mission, propose de réduire le CLCA à une durée d'un an, de porter son indemnisation à 67 % du salaire de référence, dans la limite d'un plafond de 1 800 euros, cette prestation étant imposable, et de créer une part non transmissible du congé de deux mois consécutifs.

Le rapport sur la prestation d'accueil du jeune enfant de juillet 2009, présentée par Mme Marie-Françoise Clergeau en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), propose également de réformer le CLCA, en uniformisant et en raccourcissant sa durée à un an, en en augmentant l'indemnisation de façon proportionnelle aux revenus perçus avant l'entrée dans la prestation, et en en créant une fraction non transmissible qui serait perdue si elle n'était pas utilisée.

Depuis 2008, de nombreux travaux ont donc conclu à la nécessité d'une réforme du congé parental, qui n'a toujours vu le jour, alors qu'elle avait été promise par le Président de la République dès février 2009. Une fois encore, votre rapporteure ne peut que constater le manque d'ambition de la politique familiale du Gouvernement.

EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES A 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 19 octobre 2011.

Section 4

Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille

Article 57

(articles L. 531-5 à L. 531-7 du code de la sécurité sociale)

Amélioration du régime du complément de libre choix du mode de garde

Le présent article vise à améliorer le régime du complément de libre choix de mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), en renforçant l'aide à la rémunération d'une garde d'enfant pour les parents en situation d'isolement et de handicap et en simplifiant les démarches administratives en cas de nouvelle naissance.

1. Le complément de libre choix de mode de garde tient aujourd'hui peu compte de l'isolement ou du handicap des parents

Le complément de libre choix de mode de garde constitue l'une des quatre composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Il a pour objectif de compenser le coût de la garde d'un enfant pour les parents qui continuent d'exercer une activité professionnelle. Son régime actuel tient peu compte des situations particulières d'isolement ou de handicap des parents, à la différence d'autres prestations familiales.

Le complément de libre choix de mode de garde est accordé aux parents qui travaillent pour faire garder leur enfant, jusqu'à l'âge de six ans, par une assistante maternelle agréée ou par une garde d'enfant à domicile, qu'ils l'emploient directement ou qu'ils aient recours à un organisme privé de services à la personne.

Pour en bénéficier, les parents doivent justifier d'un minimum de revenus tirés d'une activité professionnelle, dont le montant varie selon que la charge des enfants est assumée par un couple ou par une personne seule. Cette condition n'est pas exigée pour les étudiants, pour les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapée, de l'allocation d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique, ainsi que, dans certains cas, pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active.

Le complément de libre choix de mode de garde permet, tout d'abord, la prise en charge partielle ou totale des cotisations et contributions sociales liées à la rémunération de la garde d'enfant.

Il offre, ensuite, la prise en charge d'une partie de la rémunération de la personne assurant la garde de l'enfant, à hauteur de 85 % de la rémunération nette payée, calculée par enfant en cas d'emploi d'une assistante maternelle et par ménage en cas d'emploi d'une garde à domicile. Cette prise en charge est cependant limitée à un plafond fixé en fonction des ressources des parents et de leurs horaires de travail, s'ils sont spécifiques. Il existe aujourd'hui plusieurs niveaux de prise en charge du salaire de la personne assurant la garde de l'enfant, selon les revenus des parents, que présente le tableau ci-dessous.

Les montants du complément de libre choix de mode de garde en 2011

(en euros)

Nombre d'enfants à charge	Revenus 2009 du ou des parents		
	Inférieurs à	Ne dépassant pas	Supérieurs à
1 enfant	20 079	44 621	44 621
2 enfants	23 118	51 374	51 374
3 enfants	26 765	59 478	59 478
4 enfants	30 412	67 582	67 582
Âge de l'enfant	Plafonds du montant mensuel de la prise en charge		
Moins de 3 ans	448,25	282,65	169,57
De 3 à 6 ans	224,13	141,35	84,79

Source : annexe 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Lorsque les parents ont des horaires de travail spécifiques, ils bénéficient d'une majoration de 10 % des plafonds des montants mensuels de prise en charge par le complément de libre choix de mode de garde, figurant dans le tableau ci-dessus. Le montant versé ne doit cependant pas dépasser 85 % de la rémunération nette payée au salarié. Pour que la majoration soit accordée, les parents doivent faire garder leurs enfants au moins 25 heures par mois sur des horaires spécifiques, c'est-à-dire entre 22 heures et 6 heures, les jours fériés ou le dimanche.

Le complément de libre choix de mode de garde ne tient donc aujourd'hui que peu compte des situations d'isolement et de handicap des parents, contrairement à d'autres prestations familiales. Les parents isolés, en particulier, bénéficient de majorations ou de plafonds propres en ce qui concerne, par exemple, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), le complément familial ou l'allocation journalière de présence parentale (AJPP). Cette prise en compte spécifique s'explique par les difficultés que rencontrent les familles monoparentales et les personnes handicapées, plus vulnérables et davantage confrontées au risque de précarité.

2. Le dispositif proposé : renforcer l'aide à la rémunération de la garde d'enfants octroyée aux parents isolés et handicapés

Le présent article vise donc à renforcer l'aide à la rémunération de la garde d'enfants octroyée aux parents isolés et handicapés dans le cadre du complément de libre choix de mode de garde.

a) Le renforcement de l'aide aux parents employeurs directs

Le I du présent article propose une nouvelle rédaction du III de l'article L. 531-5 du code de la sécurité sociale qui énonce les modalités de prise en charge de la rémunération d'une assistante maternelle agréée ou d'une garde d'enfant à domicile.

Tout d'abord, il prévoit, sans modification de fond, que *« l'aide versée au titre de la prise en charge partielle de la rémunération de la personne qui assure la garde du ou des enfants est égale à une part, fixée par décret, du salaire net servi et des indemnités mentionnées à l'article L. 423-4 du code de l'action sociale et des familles »*, à savoir les indemnités destinées à l'entretien de l'enfant. La référence à l'article L. 423-4 du code de l'action sociale et des familles se substitue donc à celle à l'article L. 773-3 du code du travail, obsolète depuis la recodification de ce code en 2008.

Ensuite, il dispose, sans modification de fond, que cette aide à la rémunération est *« calculée par enfant en cas d'emploi d'une assistante maternelle agréée et par ménage en cas d'emploi d'une personne mentionnée à l'article L. 7221-1 du code du travail »*, à savoir un employé de maison. La référence à l'article L. 7221-1 du code du travail se substitue donc à celle, obsolète, à l'article L. 772-1 du même code.

Puis il introduit deux mesures nouvelles. Il prévoit, d'une part, que le montant de l'aide versée ne peut excéder *« un plafond variant en fonction des ressources du ménage, du nombre d'enfants à charge et suivant que cette charge est assumée par une personne seule ou un couple, selon un barème défini par décret »* et, d'autre part, que *« ce plafond est majoré, dans des conditions prévues par décret :*

– lorsque la personne seule ou les deux membres du couple ont des horaires de travail spécifiques ;

– lorsque la personne seule ou l'un des membres du couple bénéficie de la prestation instituée aux articles L. 821-1 et L. 821-2 » du code de la sécurité sociale, à savoir l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

La première mesure consiste à prévoir que le barème servant à fixer le plafond de prise en charge de la rémunération de la garde d'enfant sera fixé par décret en fonction de trois critères : les ressources du ménage, le nombre d'enfant à charge et l'isolement éventuel du parent. Aujourd'hui, le III de l'article L. 531-5

du code de la sécurité sociale ne retient que le critère des ressources du parent ou du ménage, la situation d'isolement du parent ne conférant pas à ce dernier des droits spécifiques. En revanche, le nombre d'enfants à charge donne déjà lieu à une modulation du barème.

Cette modification vise à permettre au pouvoir réglementaire d'instaurer une majoration des barèmes de ressources servant à fixer le plafond d'aide à la rémunération d'une garde d'enfant en faveur des parents isolés. Selon l'intention exprimée par le Gouvernement, cette majoration serait de 40 %.

La deuxième mesure proposée par le **I** du présent article réside dans la création d'une majoration du plafond de prise en charge de la rémunération de la garde d'enfant, en faveur du ou des parents percevant l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui serait de 30 % selon le Gouvernement.

La situation des parents ayant des horaires de travail spécifiques demeure inchangée : ils bénéficieront toujours d'une majoration de 10 % du plafond de prise en charge par le complément de libre choix de mode de garde. Cependant, si le parent se trouve en situation d'isolement, il jouira désormais également du barème de ressources majoré servant à fixer le plafond d'aide à la rémunération.

b) Le renforcement de l'aide aux parents recourant à un organisme privé de garde d'enfant

Le **II** du présent article vise à étendre les mesures de majorations décrites ci-dessus aux parents qui recourent à une association ou à une entreprise habilitée pour assurer la garde de leurs enfants. À cette fin, il propose une nouvelle rédaction de la seconde phrase de l'article L 531-6 du code de la sécurité sociale.

Cette nouvelle rédaction, qui reprend celle proposée pour le **III** de l'article L. 531-5 du même code, prévoit que le montant de l'aide versée aux parents pour la prise en charge du coût de la garde d'un enfant par une association ou une entreprise habilitée *« ne peut excéder un plafond variant en fonction des ressources du ménage, du nombre d'enfants à charge et suivant que cette charge est assumée par une personne seule ou un couple, selon un barème défini par décret. Ce plafond est majoré, dans des conditions prévues par décret :*

– lorsque la personne seule ou les deux membres du couple ont des horaires de travail spécifiques ;

– lorsque la personne seule ou l'un des membres du couple bénéficie de la prestation instituée aux articles L. 821-1 et L. 821-2 » du code de la sécurité sociale, à savoir l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Les majorations du barème de ressources et du plafond de prise en charge en faveur des parents isolés ou handicapés, proposées par le présent article, seront donc applicables, de manière identique, à l'ensemble des parents, qu'ils aient

recours à un organisme privé de services à la personne ou qu'ils emploient directement la personne gardant leur enfant.

c) Le coût et l'impact du renforcement de l'aide proposé

La création d'un barème de ressources majoré en faveur des parents isolés aurait un coût de 4 millions d'euros en année pleine et bénéficierait à environ 3 400 familles. Près de 90 % des familles monoparentales percevant le complément de libre choix de mode de garde jouiraient alors du montant maximal d'aide à la rémunération, contre 79 % aujourd'hui.

Quant à la majoration du plafond du montant mensuel versé aux parents handicapés, elle présenterait un coût de 2 millions d'euros en année pleine et concernerait environ 1 100 familles percevant l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Selon les informations transmises par le Gouvernement, ces deux mesures seraient mises en œuvre à partir de juin 2012, leur coût s'élèverait donc à 3 millions d'euros pour l'année prochaine.

3. La simplification des démarches administratives relatives au complément de libre choix de mode de garde

Le **III** du présent article vise à simplifier les démarches administratives relatives au complément de libre choix de mode de garde en cas de nouvelle naissance, en modifiant l'article L. 531-7 du code de la sécurité sociale, qui fixe les dates d'ouverture et de cessation du droit au complément. La première phrase de cet article dispose aujourd'hui que le droit au complément est ouvert à compter du premier jour du mois civil au cours duquel la demande est déposée.

Le **III** du présent article propose d'introduire une deuxième phrase, la seconde phrase actuelle devenant un second alinéa, prévoyant que « *toutefois, le droit est ouvert à compter du premier jour du mois civil où les conditions en sont remplies lorsque un droit est déjà ouvert au titre d'un autre enfant* ».

Cette modification a pour objectif de mettre fin aux difficultés constatées de versement du complément de libre choix de mode de garde dans les premiers mois du nouvel enfant. En effet, un certain nombre de parents déclarent sur le site internet *Pajemploi*⁽¹⁾ employer une personne gardant leurs enfants, sans déposer de nouvelle demande auprès des organismes débiteurs de prestations familiales, une démarche qui, seule, ouvre le droit au complément de libre choix de mode de garde au titre du nouvel enfant.

Désormais, si les parents bénéficient du complément de libre choix de mode de garde pour un enfant, ils seront dispensés de déposer une nouvelle

(1) Le site internet *Pajemploi*, géré par les URSSAF, permet aux parents de s'informer et de déclarer leurs salariés en ligne.

demande en cas naissance d'un autre enfant. Ils devront simplement accomplir les formalités requises sur le site internet *Pajemploi*.

Selon le Gouvernement, cette mesure présenterait un coût de 6,5 millions d'euros en année pleine.

*

La Commission adopte l'article 57 sans modification.

Article 58

(article L. 581-2 du code de la sécurité sociale)

Versement intégral de l'allocation de soutien familial en cas de paiement partiel d'une petite pension alimentaire

Le présent article vise à réformer l'allocation de soutien familial différentielle, accordée lorsqu'un parent se soustrait partiellement au paiement d'une pension alimentaire mise à sa charge par décision de justice.

Pour mémoire, l'allocation de soutien familial est une prestation familiale non soumise à condition de ressources, qui peut être attribuée aux parents seuls ou aux tuteurs d'un enfant recueilli. Il existe, en réalité, deux catégories d'allocation de soutien familial : l'allocation de soutien familial non recouvrable, octroyée en tant qu'aide d'entretien de l'enfant, et l'allocation de soutien familial recouvrable, versée à titre d'avance sur une pension alimentaire, en cas de défaillance complète ou partielle du parent débiteur, et qui fait l'objet du présent article.

1. L'allocation de soutien familial différentielle, un dispositif inadapté dans le cas des petites pensions alimentaires

En vertu de l'article L. 581-2 du code de la sécurité sociale, lorsqu'un parent ne s'acquitte que partiellement du versement d'une pension alimentaire fixée par une décision de justice devenue exécutoire, il est accordé à l'autre parent, à titre d'avance, une allocation de soutien familial différentielle. L'organisme débiteur de cette prestation familiale se trouve alors subrogé dans les droits du parent créancier.

L'allocation différentielle complète le versement partiel effectué par le parent débiteur, à hauteur du montant de la pension alimentaire, sans toutefois pouvoir excéder le montant de l'allocation de soutien familial, qui s'élève à 88,44 euros par mois en 2011 pour un enfant privé de l'aide d'un de ses parents. Près de 500 personnes bénéficieraient aujourd'hui de l'allocation de soutien familial différentielle.

En l'état actuel, ce dispositif pose problème en ce qui concerne les petites pensions alimentaires, comme l'ont souligné la Cour des comptes et le Haut

Conseil de la famille⁽¹⁾. En effet, en cas de versement partiel de la pension alimentaire, l'allocation différentielle sera accordée dans la limite du montant l'allocation de soutien familial si la pension alimentaire lui est supérieure, mais dans la limite du montant de la pension alimentaire si cette dernière est inférieure à l'allocation de soutien familial. *A contrario*, en cas d'absence totale de versement de la pension alimentaire, quel qu'en soit le montant, l'allocation de soutien familial est intégralement versée au parent créancier.

Les parents débiteurs de petites pensions alimentaires, inférieures à l'allocation de soutien familial, peuvent donc préférer ne pas s'acquitter du tout de la pension alimentaire plutôt que de faire l'effort de la payer partiellement, afin que le parent gardien de l'enfant perçoive l'intégralité de l'allocation de soutien familial. Cette inégalité de traitement inciterait également les juges aux affaires familiales à ne pas fixer de pension alimentaire, quand elle s'avèrera inférieure à l'allocation de soutien familial, pour que les allocataires ne soient pas lésés financièrement. Or, l'absence de pension alimentaire constitue un obstacle au maintien ou à la restauration des relations entre parent et enfant.

2. La mesure proposée : permettre le versement intégral de l'allocation de soutien familial en cas de paiement partiel d'une petite pension alimentaire

Le présent article vise donc à corriger cette situation en permettant le versement intégral de l'allocation de soutien familial, en cas de défaillance partielle du parent débiteur d'une pension alimentaire d'un montant inférieur à cette allocation. À cette fin, il propose une nouvelle rédaction des alinéas deux à cinq de l'article L. 581-2 du code de la sécurité sociale, qui réduit ceux-ci à deux alinéas.

Le présent article modifie, tout d'abord, la rédaction des actuels alinéas trois et quatre de l'article L. 581-2 pour prévoir, en un unique alinéa, que *« lorsque l'un au moins des parents se soustrait partiellement au versement d'une créance alimentaire pour enfants fixée par décision de justice devenue exécutoire, il est versé à titre d'avance une allocation différentielle. Cette allocation différentielle complète le versement partiel effectué par le débiteur, jusqu'au montant de l'allocation de soutien familial »*.

Ainsi, désormais, si le parent débiteur d'une pension alimentaire d'un montant inférieur à l'allocation de soutien familial, ne s'acquitte pas complètement ou ne s'acquitte que partiellement de son obligation, le parent créancier se verra octroyer, dans les deux cas, l'intégralité de l'allocation de soutien familial. Demeure inchangée la situation des parents créanciers d'une pension alimentaire d'un montant supérieur à l'allocation de soutien familial : ils percevront toujours cette allocation dans son intégralité.

(1) Rapport sur la sécurité sociale de septembre 2010 de la Cour des comptes et Avis sur les ruptures et les discontinuités de la vie familiale de juillet 2010 du Haut Conseil de la famille.

Le présent article regroupe, ensuite, les dispositions des actuels deuxième et cinquième alinéas de l'article L. 581-2 pour prévoir, en un unique alinéa, que « *l'organisme débiteur des prestations familiales est subrogé dans les droits du créancier, dans la limite du montant de l'allocation de soutien familial ou de la créance d'aliments si celle-ci lui est inférieure. Dans ce dernier cas, le surplus de l'allocation demeure acquis à l'allocataire* ».

Il s'agit de simplifier la rédaction des dispositions de l'article L. 581-2 du code de la sécurité sociale relatives aux capacités de recouvrement des organismes de sécurité sociale, suite au versement de l'allocation de soutien familial en cas de défaillance partielle ou totale du parent débiteur d'une pension alimentaire. En effet, ces organismes sont subrogés dans les droits du parent créancier, soit à hauteur du montant de l'allocation de soutien familial, si la pension alimentaire lui est supérieure, soit à hauteur du montant de la pension alimentaire, si celle-ci est inférieure à l'allocation de soutien familial, le surplus de l'allocation demeurant, dans ce dernier cas, acquis au parent créancier.

D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, cette réforme générerait l'an prochain un surcoût de 120 000 euros pour la branche famille. Elle lui permettrait ensuite de réaliser une économie estimée à environ 500 000 euros en 2013 et à un million d'euros en 2014 car, selon la même étude d'impact, cette mesure devrait inciter les juges aux affaires familiales à fixer davantage de pensions alimentaires de faible montant. Pour mémoire, le coût de l'allocation de soutien familial s'est élevé à 1,25 milliard d'euros en 2010.

3. Une réforme certes positive mais sans ambition ni moyens supplémentaires pour sa mise en œuvre

Si votre rapporteure tient à souligner le caractère positif de cette réforme pour les familles monoparentales, notamment celles qui subissent des défauts partiels de paiement de pensions alimentaires, elle ne peut que constater, une fois encore, le manque d'ambition de la politique familiale du Gouvernement. Alors qu'en 2010 la Cour des comptes avait jugé « *indispensable* » une réforme d'ensemble de l'allocation de soutien familial, le Gouvernement a choisi de ne traiter que d'un aspect très restreint de ce dispositif qui concerne 500 des quelques 745 000 bénéficiaires de l'allocation de soutien familial recensés en 2010.

De nombreuses difficultés persistent donc, en particulier en matière d'appréciation par les caisses d'allocations familiales de la situation des parents se trouvant « hors d'état » de subvenir aux besoins de leurs enfants, ce qui provoque un report de charge des caisses vers les juges aux affaires familiales. Se trouverait, cependant, en cours de contreseing un décret visant à délimiter l'obligation de saisine du juge aux affaires familiales en la matière.

Votre rapporteure se doit, de plus, de signaler que la mise en œuvre de la réforme sera gérée avec les ressources humaines et matérielles disponibles, sans aucun moyen supplémentaire, alors qu'une modification du système d'information de la branche famille sera nécessaire et que la Cour des comptes avait signalé,

dans son rapport sur la sécurité sociale de 2010, que la création d'un tel dispositif « *risque de générer des difficultés de gestion importantes dans les [caisses] dans le cas où la pension ne serait pas payée* », car ces dernières devront alors recouvrer des pensions d'un montant très faible.

*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel AS 403 de Mme Martine Pinville, rapporteure pour la famille.*

*Puis elle **adopte** l'article 58 **modifié**.*

Après l'article 58

La Commission est saisie de l'amendement AS 405 de Mme Martine Pinville, rapporteure.

Mme Martine Pinville, rapporteure pour la famille. Il s'agit d'améliorer les outils de planification de l'offre de garde sur le territoire, en rendant obligatoire, pour les communes de plus de 50 000 habitants, l'établissement d'un schéma de création de places de garde.

M. Guy Lefrand. Dans le contexte un peu difficile que connaît l'ensemble des collectivités locales et territoriales, je ne suis pas sûr qu'il soit opportun d'imposer une contrainte supplémentaire aux communes, qui seraient sans doute amenées à recruter du personnel pour y faire face. En outre, il me semble que c'est plutôt aux caisses d'allocations familiales qu'aux communes d'accomplir un tel travail. Je suis donc défavorable à l'amendement.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Cet amendement ne se traduira pas forcément par des charges supplémentaires pour les communes. On peut en effet mutualiser ce qui existe déjà sur le terrain pour assurer une meilleure information aux familles.

M. Pierre Morange, président. Marie-Françoise Clergeau avait rendu, pour la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), un très bon rapport sur la politique familiale. Mais cet amendement, dont le principe me semble acceptable, est-il adapté à l'évolution de l'intercommunalité et à la redéfinition des compétences intervenues depuis ? Dans le cadre de leurs différentes responsabilités, les collectivités sont confrontées à une réglementation de plus en plus complexe. L'établissement de ce schéma de création des places de garde doit-il être une obligation ou une simple possibilité ? Nous pourrions revoir la question dans le cadre de l'article 88 de notre Règlement.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Nous pourrions faire évoluer cet amendement, mais je souhaite malgré tout le maintenir, parce que le besoin d'un outil de pilotage de l'offre de garde se fait sentir. Certes, l'obligation d'un tel

schéma peut s'avérer lourde, mais il nous assurera une meilleure lisibilité. Nous rencontrons souvent des difficultés pour mener des politiques liées à la petite enfance et à l'offre de garde, faute d'évaluer correctement les besoins.

La Commission rejette l'amendement AS 405.

Elle examine ensuite l'amendement AS 488 de Mme Martine Pinville, rapporteure.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Cet amendement traduit une des préconisations du rapport de la MECSS sur la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Il s'agit de revenir sur une forme d'injustice. En effet, aujourd'hui, certains parents qui ne bénéficient pas de l'allocation de base de la PAJE parce qu'ils ont des revenus trop élevés, la perçoivent lorsqu'ils deviennent bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA), cumulant ainsi le bénéfice de ce complément et de l'allocation de base.

Mme Bérengère Poletti. Je ne comprends pas très bien...

Mme Martine Pinville, rapporteure. Certains parents ne bénéficient pas de l'allocation de base de la PAJE en raison du niveau de leurs revenus. Si l'un d'eux s'arrête de travailler, ils peuvent cumuler le complément de libre choix d'activité avec l'allocation de base de la PAJE. On peut ainsi parler d'un effet d'aubaine.

M. Pierre Morange, président. Je me souviens que, au sein de la MECSS, cette préconisation nous avait divisés et que nous avons souhaité la remettre en perspective dans le cadre d'une réflexion plus approfondie. Certains députés du groupe de l'UMP y voyaient un risque de remise en cause du principe d'universalité.

M. Guy Lefrand. Il nous manque quelques éléments d'appréciation pour nous prononcer sur cet amendement, auquel, pour ma part je ne suis pas défavorable *a priori*. Voilà pourquoi nous ne le voterons pas.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Imaginez une famille dont les revenus sont trop importants pour toucher la prestation de base de la PAJE. Si l'un des parents se met en congé parental et demande à bénéficier du CLCA, la famille bénéficiera de cette prestation de base alors qu'elle n'y avait pas droit jusqu'à présent. C'est injuste par rapport aux autres familles. Dans une période où nous cherchons à faire des économies, mieux vaut cibler les familles qui ont davantage de moyens que les autres.

Mme Bérengère Poletti. Si un parent arrête de travailler, la baisse des revenus de la famille justifie l'attribution de la PAJE.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Mais si l'un des parents se met en congé parental et que la famille est toujours au-dessus du plafond de ressources,

elle touche la prestation de base alors qu'elle ne la touchait pas auparavant, ce qui est incohérent.

M. Jean Mallot. Ce n'est pas très juste non plus pour ceux qui sont restés au-dessus du plafond et qui n'ont rien touché.

M. Pierre Morange, président. Nous avons suggéré une étude d'impact, parce que nous avons du mal à mesurer l'ampleur du phénomène et les sommes concernées.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Je vais me replonger dans le rapport de la MECSS, qui doit contenir des éléments chiffrés, afin de revenir sur le sujet en séance publique.

M. Pierre Morange, président. Cela me semble sage.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Je pense qu'il faut maintenir l'amendement. Nous connaissons de cette façon la réaction du Gouvernement.

M. Jean-Luc Prétel. Dans cet amendement, vous visez les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2011, ce qui signifierait que la mesure serait rétroactive. Cela ne me paraît pas très judicieux.

Mme Martine Pinville, rapporteure. C'est une erreur d'écriture.

La Commission rejette l'amendement AS 488.

Elle en vient à l'amendement AS 326 de Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Jacqueline Fraysse. L'allocation de rentrée scolaire est importante pour de nombreuses familles qui l'attendent avec impatience en raison de la dégradation de la situation sociale.

Chaque année, nous appelons l'attention sur le fait que les dépenses ne sont pas identiques selon que l'enfant va à l'école maternelle, à l'école primaire, au collège ou qu'il suit une formation professionnelle. Cet amendement vise à permettre de moduler cette allocation de rentrée scolaire suivant les cycles scolaires, pour qu'elle corresponde à la réalité des dépenses engagées.

Mme Bérengère Poletti. C'est effectivement un amendement qui nous est soumis chaque année. Et chaque année, je dis que je suis d'accord car il me semble incompréhensible que l'on verse les mêmes montants pour un enfant en maternelle, en primaire, pour un lycéen ou pour un étudiant. Je pense moi aussi qu'il faut moduler l'allocation selon le cycle d'études suivi.

M. Pierre Morange, président. Cet amendement ne peut s'entendre qu'à enveloppe constante. Sinon, il tomberait sous le coup de l'article 40 de la Constitution.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Je suis d'accord sur le principe de l'amendement de Jacqueline Fraysse. Cela étant, je crois qu'il faut en apprécier les conséquences financières. Nous ne pouvons pas savoir si cette modulation se ferait à enveloppe constante, ou si elle se traduirait par une augmentation de charges. De toute façon, pour prendre des dispositions qui soient justes, il me semble que nous devrions étudier encore un peu la question.

Mme Jacqueline Fraysse. Certes, je n'ai pas indiqué dans l'amendement qu'il faudrait augmenter l'enveloppe puisque cela nous aurait fait tomber sous le coup de l'article 40. Il nous faut raisonner en partant des besoins réels, c'est-à-dire des coûts entraînés par la rentrée scolaire, pour pouvoir décider de l'aide que l'on accordera à la famille concernée.

Enfin, si mon amendement aboutissait à répartir des miettes, en en retirant à certains pour en redonner à d'autres, effectivement, il serait très discutable.

M. Pierre Morange, président. Ne faudrait-il pas prévoir une étude, ou un rapport, pour affiner le sujet ?

M. Guy Lefrand. Nous sommes tous conscients que le coût d'un enfant n'est pas le même en maternelle ou en primaire, qu'en lycée, *a fortiori* en lycée technique. Mais la fin de l'intervention de Jacqueline Fraysse m'inquiète : elle nous explique que l'allocation de rentrée scolaire ne rapporte que des miettes ! Je ne crois pas que les familles qui la touchent soient de cet avis. En outre, nous nous interrogeons sur le montant de l'allocation et le financement de la mesure proposée. C'est la raison pour laquelle je propose, au nom de mon groupe, de rejeter l'amendement.

M. Georges Colombier. Je suis sûr que les associations familiales doivent avoir une analyse du coût de la rentrée scolaire et sur son évolution, au fur et à mesure que l'enfant grandit.

Mme Jacqueline Fraysse. Je n'autorise pas mon collègue Guy Lefrand à travestir mes propos : je n'ai pas dit que l'allocation de rentrée scolaire constituait des miettes, mais que, si ma proposition consistait, pour vous, à retirer des miettes aux uns pour distribuer des miettes aux autres, j'en serais préoccupée.

M. Guy Lefrand. Soit !

Mme Martine Pinville, rapporteure. Madame Poletti, le montant de l'allocation de rentrée scolaire varie déjà aujourd'hui en fonction de l'âge de l'enfant. Il est évident qu'un élève de primaire coûte beaucoup moins cher qu'un élève de lycée professionnel ou technique. Mais il ne faut pas revenir sur le montant de l'allocation, dont le plafond d'attribution est d'ailleurs très bas. Je ne suis donc pas favorable à l'amendement tel qu'il est présenté.

Mme Bérengère Poletti. Je tiens à rappeler que l'allocation de rentrée scolaire n'est pas une allocation sociale destinée à aider les familles, même si elles

sont en difficulté : il s'agit de permettre aux familles de faire face aux frais de rentrée scolaire. Je ne suis pas sûre que ce soit toujours vécu ainsi sur le terrain.

La Commission rejette l'amendement AS 326.

Elle examine ensuite l'amendement AS 411 de Mme Martine Pinville, rapporteure.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Cet amendement vise 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. Il concerne aussi bien des couples homosexuels que les familles pacées ou recomposées. Les familles évoluent et il est important d'en tenir compte.

M. Guy Lefrand. Cet amendement revient tous les ans et, tous les ans, nous répondons que nous n'avons pas d'*a priori* lié aux choix sexuels, mais qu'il n'est pas possible de voter ce type d'amendement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Le congé de paternité a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002. Ce congé remporte d'ailleurs un vif succès.

Il se trouve que les couples de femmes homosexuelles sont exclus du dispositif. Pourtant, ils sont considérés comme étant des foyers fiscaux et touchent des prestations familiales. Certes, la loi institue un congé de « paternité » et non un congé « d'accueil à l'enfant ». Mais il serait dommage, pour des raisons de vocabulaire, de ne pas en faire bénéficier ces couples. Je rappelle à mes collègues qu'en 2007 la Commission avait été unanime à voter l'amendement visant à créer le congé parental.

Mme Bérengère Poletti. Chacun pense ce qu'il veut de l'homoparentalité. Reste qu'il s'agit là d'un problème de société qu'on ne saurait soulever au détour d'un simple amendement. Ce n'est donc ni le bon moment, ni le bon texte.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Cet amendement, qui est relatif aux prestations servies aux familles dans l'intérêt des enfants, a bien sa place dans un projet de loi de financement.

La Commission rejette l'amendement AS 411.

Article additionnel après l'article 58

Inscription du Fonds national de financement de la protection de l'enfance dans le cadre de l'action sociale et des familles

Elle est saisie de l'amendement AS 409 de Mme Martine Pinville, rapporteure.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Cet amendement vise à consacrer dans le code de l'action sociale et des familles l'existence du Fonds national de financement de la protection de l'enfance, prévu à l'article 27 de la loi du 5 mars 2007. Il se justifie, entre autres, pour des raisons de lisibilité.

M. Guy Lefrand. Pourriez-vous préciser ?

Mme Martine Pinville, rapporteure. Chaque année, les départements, notamment, se trouvent dans le flou : ils ne savent pas si le fonds va être alimenté, ni si les compensations qui leur seront accordées seront suffisantes par rapport au coût des actions que l'État leur confie ou leur délègue. Voilà pourquoi il m'a semblé important de signaler l'existence de ce fonds dans le code de l'action sociale et des familles.

M. Pierre Morange, président. Dans le cadre de la capacité de prospective des collectivités territoriales et au titre de la politique familiale qui en relève, un tel amendement me semble empreint de sagesse.

Mme Bérengère Poletti. Je tiens à faire une remarque. Mon département doit faire face à une très importante progression du nombre des décisions de placement d'enfants en difficulté. Il serait intéressant, en vue de la discussion que nous aurons la semaine prochaine avec la ministre, de savoir ce qu'il en est exactement au niveau national.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 409.*

Article additionnel après l'article 58

Rapport au Parlement relatif aux contrats « enfance et jeunesse »

Elle examine ensuite l'amendement AS 404 de Mme Martine Pinville, rapporteure.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Cet amendement prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 31 décembre 2012, un rapport dressant le bilan des contrats « enfance et jeunesse ». Ces contrats, institués en 2006, intéressent toutes les collectivités, communes ou intercommunalités.

Au début, les caisses d'allocations familiales contribuaient pour 55 % au coût résiduel des places de garde à la charge des collectivités. Mais ces contrats

manquaient de lisibilité et, à la suite de certains changements de politique et d'organisation des caisses d'allocations familiales, les financements de ces dernières ont pu baisser jusqu'à 40 %. Les collectivités qui s'étaient engagées sur un certain nombre d'actions ont, de ce fait, rencontré des difficultés.

Il serait donc important de dresser le bilan des contrats « enfance et jeunesse », pour préparer éventuellement d'autres contrats et étudier le moyen de mieux soutenir les collectivités dans leur politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse.

Mme Cécile Dumoulin. Votre demande de rapport est-elle liée à la capacité actuelle d'accueil des communes ? Imaginez-vous qu'une commune qui aurait peu de places d'accueil pourrait passer davantage de contrats « enfance et jeunesse » ?

Mme Martine Pinville, rapporteure. Dans notre esprit, il ne s'agit pas de multiplier les contrats, mais de vérifier que ces derniers répondent bien à l'objectif d'accompagner les collectivités, notamment dans l'amélioration de leur offre de garde.

M. Pierre Morange, président. Cet amendement répond à une logique d'information à destination, entre autres, des décideurs territoriaux.

La Commission adopte l'amendement AS 404.

Après l'article 58

Puis elle en vient à l'amendement AS 406 de Mme Martine Pinville, rapporteure.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Je vous propose un autre rapport, non pas pour le plaisir, mais parce que les rapports sont un moyen d'évaluer les politiques mises en place et d'en préparer éventuellement d'autres.

Ce nouveau rapport concerne le complément de libre choix d'activité (COLCA), destiné aux familles d'au moins trois enfants, dont la mère s'arrête de travailler. Un tel dispositif remporte peu de succès. Pour en connaître les raisons, il conviendrait de procéder à une évaluation, en préalable à une réforme plus globale du congé parental, que nous appelons de nos vœux.

M. Yves Bur. Plutôt que de multiplier ces demandes de rapports, ne pourrions-nous pas nous adresser au Haut Conseil de la famille ?

Mme Cécile Dumoulin. Le COLCA concerne le congé parental court et s'adresse seulement aux mères de trois enfants. Réformer le seul COLCA ne me semble pas une bonne chose, même si celui-ci n'a pas atteint ses objectifs. Peut-être faudrait-il l'étendre à toutes les mères. C'est surtout à une réforme globale du congé parental qu'il faut s'atteler.

M. Pierre Morange, président. C'était du reste une demande formulée par la MECSS dans le cadre du rapport sur la famille de Marie-Françoise Clergeau.

M. Michel Heinrich. Le Haut Conseil de la famille doit rendre un rapport d'ici à la fin de l'année sur la garde d'enfant.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Manifestement, les mesures mises en place ne portent pas tous leurs fruits puisque peu de mères de famille recourent au COLCA.

Toutefois, pour que l'égalité familiale et professionnelle progresse et que l'équilibre de l'enfant soit mieux assuré, il faudrait réformer le congé parental en permettant à l'un ou à l'autre des parents d'en profiter et en l'accompagnant d'une meilleure rémunération.

Le Haut Conseil de la famille a travaillé sur le sujet, mais les associations familiales qui y sont représentées n'ont pas souhaité qu'il se prononce sur une réforme du congé parental parce qu'elles ne sont pas parvenues à un accord. Il conviendrait de chercher d'ici à la séance publique dans les rapports déjà rédigés du Haut Conseil s'ils ne contiennent pas des éléments de réponses à la question du COLCA.

Mme Bérengère Poletti. Il faut avoir présent à l'esprit que le congé parental représente pour les femmes qui y recourent une rupture du parcours professionnel qui les défavorise dans leur carrière. C'est la raison pour laquelle un dispositif resserré sur une période plus courte avait été prévu, ce qui aurait permis de réduire, à l'arrivée, la différence de salaire entre les hommes et les femmes.

M. Guy Lefrand. Je propose à mes collègues de l'UMP de se tourner vers le Haut Conseil de la famille et de rejeter la dizaine d'amendements à venir qui demandent des rapports au Gouvernement.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Je suis en désaccord avec Guy Lefrand, dont la proposition est déraisonnable. Il faut au contraire adopter cet amendement, quitte à le retirer en séance publique si des informations complémentaires nous parviennent entre-temps.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Les rapports sont des outils dont nous avons besoin.

Je rappelle que la réforme du congé parental, envisagée par le Président de la République, n'a pu être menée à bien durant la mandature.

La Commission rejette l'amendement AS 406.

Article additionnel après l'article 58

Rapport au Parlement relatif au plan « Métiers de la petite enfance »

Puis elle examine l'amendement AS 407 de Mme Martine Pinville, rapporteure.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Je propose de demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport dressant un premier bilan de la mise en œuvre du plan « Métiers de la petite enfance ».

J'ai reçu les associations d'assistantes maternelles ainsi que les autres professionnels de la petite enfance : ils manifestent une forte attente, notamment en ce qui concerne la formation continue.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Je rappelle qu'il s'agit d'une préconisation du rapport de la MECSS qui a été votée à l'unanimité.

M. Pierre Morange, président. Je le confirme.

La Commission adopte l'amendement AS 407.

Après l'article 58

Puis elle est saisie de l'amendement AS 408 de Mme Martine Pinville, rapporteure.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Il s'agit de demander au Gouvernement un rapport dressant le bilan de l'accès prioritaire aux modes de garde pour les bénéficiaires de *minima* sociaux.

Aucun bilan n'a été réalisé sur le sujet depuis 2006 ! Nous manquons donc de lisibilité en la matière.

La Commission rejette l'amendement AS 408.

Elle en vient à l'amendement AS 410 de Mme Martine Pinville, rapporteure.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Je propose de demander au Gouvernement d'évaluer dans un rapport au Parlement les conditions de transformation du congé de paternité en congé d'accueil à l'enfant.

L'évolution des familles rend nécessaire un tel outil pour piloter des politiques publiques en la matière.

La Commission rejette l'amendement AS 410.

Elle est saisie de l'amendement AS 412 de Mme Martine Pinville, rapporteure.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Cet amendement prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement un rapport sur les conditions d'indemnisation du congé de maternité des femmes qui travaillent par intermittence, notamment de celles qui travaillent comme intermittentes du spectacle.

La Commission rejette l'amendement AS 412.

Article additionnel après l'article 58

Rapport au Parlement relatif aux maisons d'assistants maternels

Elle examine ensuite l'amendement AS 55 de Mme Cécile Dumoulin.

Mme Cécile Dumoulin. En avril 2010, le Parlement a adopté une proposition de loi autorisant la création des maisons d'assistantes maternelles, mode de garde innovant. Une prime d'installation de 300 euros étant accordée aux assistantes maternelles, l'idée est de l'étendre aux assistantes maternelles qui se regroupent au sein de ces maisons. C'est pourquoi cet amendement prévoit un rapport du Gouvernement sur l'extension du bénéfice de la prime.

Je souhaiterais compléter cet amendement par la phrase suivante : « *Le rapport pourra étudier les mesures d'accompagnement pour faciliter l'installation de ces maisons d'assistantes maternelles* ».

Mme Martine Pinville, rapporteure. Je suis favorable à l'amendement.

Mme Bérengère Poletti. Madame la rapporteure, connaissez-vous le nombre de créations de maisons d'assistantes maternelles ?

Mme Martine Pinville, rapporteure. Le ministère nous a transmis le chiffre. Je vous le fournirai.

La Commission adopte l'amendement AS 55.

Article additionnel après l'article 58

Rapport au Parlement relatif à l'offre d'accueil de jeunes enfants

Elle en vient à l'amendement AS 57 de Mme Anny Poursinoff.

Mme Anny Poursinoff. Dans son rapport de septembre 2008, la Cour des comptes soulignait qu'en matière d'accueil de la petite enfance les résultats n'étaient pas au rendez-vous. Le nombre des crèches, seul mode de garde accessible aux classes populaires, progresse trop peu et les congés parentaux concernent majoritairement des femmes peu qualifiées issues de milieux défavorisés qui les éloignent durablement du marché du travail.

Cet amendement vise donc à ce que le Gouvernement présente au Parlement un bilan actualisé des structures publiques et privées non lucratives existantes en matière d'accueil de la petite enfance sur le plan national, en vue de mettre en place un réel service public de la petite enfance.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Il conviendrait que le bilan porte également sur les conséquences de la suppression de l'école maternelle pour les enfants de moins de 3 ans.

Mme Anny Poursinoff. J'approuve totalement cette proposition.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Avis favorable : il me paraît urgent de renforcer le pilotage de l'offre de garde collective et individuelle en France, ce qui implique d'évaluer les besoins existants en matière d'accueil des jeunes enfants. C'est une évidence.

M. Pierre Morange, président. Un consensus s'étant dégagé, peut-être conviendrait-il de revoir la rédaction de l'amendement d'ici à la séance publique pour y intégrer la proposition de Marie-Françoise Clergeau, acceptée par Anny Poursinoff.

Mme Anny Poursinoff. Quoi qu'il en soit, je maintiens l'amendement en l'état.

La Commission adopte l'amendement AS 57.

Après l'article 58

Elle est saisie de l'amendement AS 337 de Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Jacqueline Fraysse. Cet amendement manifeste la même préoccupation que l'amendement précédent.

Il vise à établir un bilan des places manquantes pour l'accueil de la petite enfance sur le territoire national.

La situation est difficile. Un grand nombre de femmes sont contraintes d'interrompre leur activité professionnelle parce que leur enfant ne trouve pas de place en structure d'accueil : alors que 800 000 enfants naissent chaque année, seuls 13 % des enfants de moins de 3 ans y sont accueillis.

De plus, toutes les mesures prises par le Gouvernement pour pallier la situation visent à abaisser la qualité de l'accueil en termes d'encadrement – notamment en ce qui concerne le nombre d'enfants par adulte – et de formation.

Il faudrait au contraire développer les structures d'accueil en maintenant le haut niveau de formation et d'encadrement actuel.

M. Guy Lefrand. Cet amendement est satisfait par le précédent !

Mme Martine Pinville, rapporteure. En effet.

M. Pierre Morange, président. Madame Fraysse, retirez-vous votre amendement ?

Mme Jacqueline Fraysse. Je le maintiens pour le moment. Peut-être présenterons-nous en séance publique un amendement commun.

La Commission rejette l'amendement AS 337.

Article 59

Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2012

Le présent article fixe les objectifs de dépenses de la branche famille pour 2012, à 57,1 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, et à 56,6 milliards d'euros pour le seul régime général.

Pour mémoire, en 2011, ces objectifs avaient été fixés, par la loi de financement pour 2011, à 55,8 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires, et à 55,3 milliards d'euros pour le régime général, puis, par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011, à 55,6 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires, et à 55,1 milliards d'euros pour le régime général.

Les dépenses de la branche famille sont pour l'essentiel celles de la Caisse nationale d'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 dans l'objectif global de dépenses. Seules les sommes versées par certains régimes spéciaux qui ont un caractère de complément de salaire ne sont pas intégrées dans cet agrégat.

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.

Le projet de loi prévoit, en particulier, d'accroître les aides versées aux parents isolés et handicapés, en réformant l'allocation de soutien différentielle et le complément de libre choix de mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Le régime de ce complément serait également simplifié. Ces dispositifs représenteraient un coût d'environ 10 millions d'euros en 2012.

En matière de recettes, l'article 13 du projet de loi propose d'assujettir à la CSG le complément de libre choix d'activité (CLCA) et le complément optionnel

de libre choix d'activité (COLCA), à un taux réduit de 6,2 %. Cette mesure rapporterait à la branche famille 140 millions d'euros en 2012.

*

La Commission examine l'amendement AS 365 de Mme Jacqueline Fraysse, tendant à supprimer l'article 59.

Mme Jacqueline Fraysse. L'objectif de dépenses de la branche famille pour 2012 nous paraissant trop faible pour répondre aux besoins, cet amendement vise à supprimer l'article 59.

Nous développerons nos arguments en séance publique.

M. Guy Lefrand. Nous expliquerons également en séance publique pourquoi nous ne sommes pas favorables à cet amendement.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Je partage l'inquiétude de nos collègues du groupe GDR sur l'avenir de la branche famille, mais cet amendement est contraire à la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Avis défavorable, donc.

La Commission rejette l'amendement AS 365.

Puis elle adopte l'article 59 sans modification.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Fédération des particuliers-employeurs de France (FEPEM)** – **Mme Marie-Bénédicte Levaux**, présidente, et **Mme Emmanuelle Legrand**, directrice des affaires publiques,
- **Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF)** – **M. Jean-Louis Deroussen**, président, et **M. Hervé Drouet**, directeur, et **Mme Patricia Chantin**, chargée des relations avec le Parlement,
- **Union fédérale nationale des associations de familles d’accueil et assistantes maternelles (UFNAFAAM)** – **Mme Sandra Onysko**, représentante,
- **Secrétariat d’État auprès de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, chargée de la famille** – **Mme Élisabeth Tome-Gertheinrichs**, directrice de cabinet, **M. Vincent Chevrier**, conseiller, **M. Thierry Boutard**, conseiller parlementaire,
- **Ministère des solidarités et de la cohésion sociale – Direction générale de la cohésion sociale** – **Mme Sabine Fourcade**, directrice générale, et **M. Gilles de la Gorce**, adjoint à la sous-directrice de l'enfance et de la famille,
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** – **Mme Valérie Corman**, directrice de la protection sociale, et **Mme Audrey Herblin**, directrice de mission à la direction des affaires publiques,
- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. Georges Tissié**, directeur des affaires sociales,
- **Haut Conseil à la famille (HCF)** – **M. Bertrand Fragonard**, président délégué, **M. Gautier Maigne**, secrétaire général,
- **Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** – **Mme Christine Attali-Marot**, présidente de la commission « petite enfance », **Mme Karine Métayer**, conseillère technique responsable du pôle « enfance, famille, jeunesse », et **M. Philippe Dupuy**, délégué national petite enfance – emploi de l’association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP),
- **Union nationale des associations familiales (UNAF)** – **M. François Fondard**, président, **M. Laurent Clévenot**, secrétaire général et **Mme Claire Ménard**, chargée des relations parlementaires,
- **Direction de la sécurité sociale (DSS)** – **M. Dominique Libault**, directeur, et **Mme Élisabeth Le Hot**, chef du bureau des prestations familiales et des aides au logement à la sous-direction de l’accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail,
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **Mme Marie-Madeleine Pattier**, administrateur de la Caisse nationale d’allocations familiales
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – **M. Yves Vérollet**, secrétaire confédéral

- **Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC) – Mme Danièle Karniewicz**, secrétaire nationale chargée du pôle protection sociale
- **Confédération générale du travail (CGT) – M. Francis Mergel**, administrateur de la Caisse nationale d'allocations familiales, président de la Caisse d'allocations familiales de la Meuse, et **M. Pierre-Claude Monnier**, administrateur et président de la Caisse d'allocations familiales du Val d'Oise
- **Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) – M. Patrick Brillet**, administrateur de la Caisse nationale d'allocations familiales