

N° 302

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2012.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE  
PROJET DE LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2013* (n° 287)

TOME V

FAMILLE

PAR MME GENEVIÈVE LEVY,

Députée.

---

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **1 à 6, 8, 9, 11 à 36, 75 et 76** figurent dans le rapport de M. Gérard Bapt, sur les recettes et l'équilibre général (n° 302, tome I).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **7, 10, 37 à 51, 56 à 59 et 65 à 70** figurent dans le rapport de M. Christian Paul, sur l'assurance maladie et les accidents du travail (n° 302, tome II).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **52 à 55** figurent dans le rapport de Mme Martine Pinville, sur le secteur médico-social (n° 302, tome III).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **60 à 64, 73 et 74** figurent dans le rapport de M. Michel Issindou, sur l'assurance vieillesse (n° 302, tome IV).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **71 à 72** figurent dans le rapport de Mme Geneviève Levy, sur la famille (n° 302, tome V).

Le tableau comparatif et l'annexe consacrée aux amendements examinés en commission figurent dans le fascicule n° 302, tome VI.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.- REDRESSER LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE</b> .....	9
A. EN 2012, LE RENONCEMENT AU RETOUR À L'ÉQUILIBRE .....	9
1. L'abandon d'une trajectoire de redressement exigeante .....	9
<i>a) Pour la première depuis trois ans, le déficit va s'aggraver</i> .....	9
<i>b) L'illusion d'un retour mécanique aux excédents</i> .....	10
2. Des mesures nouvelles aggravent le déséquilibre .....	11
<i>a) Les précédentes lois de financement ont apporté des suppléments de recettes à la Caisse nationale des allocations familiales</i> .....	12
<i>b) Des mesures d'économie décidées en 2011 ont ralenti la progression des charges</i> .....	13
<i>c) Augmentation de l'allocation de rentrée scolaire : une charge nouvelle annule une recette nouvelle</i> .....	14
<i>d) Faute de TVA compétitivité, les cotisations sociales sont atones</i> .....	15
B. EN 2013, LA POURSUITE DE LA DÉGRADATION DES COMPTES.....	16
1. L'absence de mesure structurelle en matière de recettes. ....	16
<i>a) L'impact du projet de loi de finances sur l'effort en faveur des familles</i> .....	16
<i>b) Le ralentissement de la progression des produits</i> .....	18
<i>c) Les nouvelles recettes sont insuffisantes</i> .....	19
<i>d) La branche famille a besoin de recettes pérennes</i> .....	20
2. L'immobilisme en matière de dépenses.....	21
<i>a) Les nouveaux besoins</i> .....	21
<i>b) La hausse modérée des prestations en faveur de la famille et de la petite enfance</i> .....	24
<i>c) L'absence de mesure dans le projet de loi de financement</i> .....	27
3. La branche famille à la croisée des chemins.....	28
<i>a) Maintenir le chaînage vertueux entre performance et qualité de service</i> .....	28
<i>b) La lutte résolue contre la fraude sociale ne doit pas cesser</i> .....	30

<i>c) Le dialogue entre la branche famille et la Cour des comptes doit être amélioré .....</i>	31
<i>d) Les liens entre le mouvement familial et la branche doivent être préservés .....</i>	32
<b>II.- ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS : APRES DIX ANNÉES DE PROGRÈS, NE PAS RELACHER L'EFFORT .....</b>	<b>35</b>
A. L'AMBITION EN MATIÈRE D'ACCUEIL COLLECTIF .....	38
1. Un développement ininterrompu.....	38
2. La contribution des caisses au financement des structures.....	40
3. Les plans crèches successifs ont amélioré le ciblage de l'action sociale des caisses d'allocations familiales.....	41
4. Le soutien résolu aux entreprises de crèche a permis de faire émerger un nouvel intervenant .....	44
B. L'ESSOR DE L'ACCUEIL INDIVIDUEL.....	46
1. Le rôle du complément de mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant.....	47
<i>a) La prestation doit demeurer universelle.....</i>	48
<i>b) Le reste-à-charge peut diminuer.....</i>	49
2. La revalorisation des métiers de l'accueil individuel .....	50
<i>a) La contribution des emplois à domicile.....</i>	50
<i>b) L'application des nouvelles conditions d'agrément.....</i>	51
<i>c) Les aides à l'installation des assistants maternels.....</i>	52
C. CETTE PRIORITÉ DOIT ETRE MAINTENUE.....	53
1. Renforcer la coordination .....	53
2. Prolonger le plan métiers de la petite enfance .....	55
3. Ne pas étouffer les initiatives .....	56
4. Ne pas revenir en arrière.....	56
<b>EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS À LA BRANCHE FAMILLE.....</b>	<b>59</b>
<b>QUATRIÈME PARTIE : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2013.....</b>	<b>59</b>
<b>Section 4 : <i>Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille</i>.....</b>	<b>59</b>
<i>Article 71 : Expérimentation d'un dispositif d'appui des caisses d'allocations familiales à des parents en parcours d'insertion afin qu'ils emploient des assistants maternels agréés en sous-activité .....</i>	59
<i>Article additionnel après l'article 71 : Rétablissement des allocations logement en cas de recevabilité d'un dossier de surendettement.....</i>	64
<i>Article additionnel après l'article 71 : Création du congé d'accueil de l'enfant.....</i>	65
<i>Article additionnel après l'article 71 : Codification du Fonds national de financement de la protection sociale .....</i>	66

<i>Article additionnel après l'article 71 : Rapport du Gouvernement sur la transformation du congé de paternité.....</i>	67
<i>Article 72 : Objectifs de dépenses de la branche famille pour l'année 2013.....</i>	68
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	71



## INTRODUCTION

Le premier projet de loi de financement de la sécurité sociale de la législature signe la fin de l'ambition en matière de famille.

Voici le temps des faux-semblants. Le Gouvernement annonce un effort significatif en faveur de branche famille. Pourtant, pour la première fois depuis trois ans les recettes nouvelles de la branche ne lui permettront pas de réduire son déficit d'une année sur l'autre. Cette réalité simple acte l'absence de détermination à redresser les comptes. Le Gouvernement se contente de compléter un panier de recettes compensatoire, comme il devait le faire en tout état de cause. Il marche sur les pas de ses prédécesseurs lorsqu'il ne peut pas faire autrement.

Mais le Gouvernement renonce à tout choix stratégique et d'abord à ceux qui ont initié le redressement financier. La suppression de la TVA sociale handicape d'ores et déjà les recettes assises sur les salaires. Et une promesse de campagne a annulé une recette nouvelle, votée lors du premier collectif de 2012. A quoi servait donc la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, au demeurant non coordonnée avec les différents dispositifs d'aide à la scolarisation, alors que le déficit continue de croître?

Derrière tous les effets d'annonce, il n'y a pas de recette nette supplémentaire pour la branche. Mais parallèlement, en loi de finances, le gouvernement retire 500 millions d'euros aux familles sur le quotient familial sans que cette recette de l'État ne contribue ni à financer des mesures pour les familles, ni à réduire le déficit de la branche.

L'ajustement nécessaire est reporté à demain. Il n'en sera que plus aléatoire et les mesures d'économie plus difficiles à mettre en œuvre. Mais le Gouvernement ne semble pas capable d'en imaginer une seule : pour preuve, la seule mesure présentée en loi de financement propose une expérimentation déjà pratiquée et qui n'a pas sa place dans un tel texte... La faiblesse des mesures permet, par effet miroir, de souligner l'ampleur des actions conduites pendant les deux précédentes législatures pour mieux répondre aux besoins diversifiés des familles, à l'exemple de la prestation d'accueil du jeune enfant qui a financé le développement de l'accueil individuel.

Voici le temps des faux procès. Contrairement aux contrevérités répandues actuellement, les engagements du précédent gouvernement en matière de places en crèches ont bel et bien été tenus : les 100 000 places supplémentaires annoncées sont créées à la fin de 2012, grâce notamment à l'amélioration des modalités de financement et de gestion des équipements. Or les premières décisions du Gouvernement vont bloquer les nouveaux projets en durcissant les taux d'encadrement et en aggravant les coûts. Les annonces en matière de

préscolarisation à l'école maternelle, bien imprudentes, masquent mal l'abandon de la dynamique impulsée en matière d'accueil collectif ou individuel.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 aurait dû être un acte fort de ce début de législature en direction des familles. Ce n'est malheureusement pas le cas. Or, la famille est au fondement de notre cohésion sociale et les politiques à destination des enfants sont des investissements dans l'avenir. Il faudra que le Gouvernement assume ce choix de faire si peu, et de faire si mal.

## I.- REDRESSER LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

Le présent projet de loi de financement pour 2013 donne congé à l'ambition de redressement des comptes de la branche famille. En projetant une dégradation supplémentaire du solde financier de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), le Gouvernement va fragiliser l'ensemble de la politique familiale de la Nation. Il renonce à pérenniser le financement des prestations familiales par des choix courageux en matière de recettes comme de dépenses ce qui ne rendra les choix ultérieurs que plus difficiles.

### A. EN 2012, LE RENONCEMENT AU RETOUR À L'ÉQUILIBRE

#### 1. L'abandon d'une trajectoire de redressement exigeante

##### *a) Pour la première depuis trois ans, le déficit va s'aggraver*

La crise économique de 2009 a fortement dégradé le solde de la branche famille. Depuis lors, un écart structurel sépare les recettes et les dépenses.

Parallèlement à la reprise, au cours de l'année 2011, par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), de 7,4 milliards d'euros de déficits cumulés, une trajectoire d'amélioration du solde financier s'est dessinée, susceptible de ramener les comptes de la CNAF à l'équilibre. Pendant trois exercices consécutifs, le solde, bien que négatif, s'est amélioré.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, aucun objectif d'amélioration du solde de la branche famille n'est fixé pour l'année 2013.

#### *Recettes, dépenses et solde de la branche famille pour le régime général depuis 2009*

*(en milliards d'euros)*

	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes	49,6	50,2	52,2	53,9	55,5
Dépenses	51,4	52,9	54,8	56,4	58,1
<b>Solde</b>	- 1,8	- 2,7	- 2,6	- 2,5	- 2,6

Source : annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

Votre rapporteure regrette que le **projet de loi de financement se satisfasse d'un solde pour 2013 qui aggrave le déficit de la CNAF de 100 millions d'euros**, au motif que l'objectif de déficit de 2,6 milliards d'euros en 2013 représente une amélioration par rapport au solde tendanciel de 3,3 milliards d'euros présenté à la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Selon les perspectives tendanciennes à cinq ans annexées au projet de loi de financement, la CNAF resterait encore déficitaire en 2017, ses recettes ne couvrant alors que 98 % de ses dépenses. Or, cette trajectoire, pourtant défavorable, est fondée sur des hypothèses d'accroissement de recettes qui méconnaissent les enjeux structurels de coût du travail en France. Elle fixe une progression de la rémunération du travail salarié de 4 % par an, plus rapide que celle du produit intérieur brut en valeur, à 3,75 %.

### ***b) L'illusion d'un retour mécanique aux excédents***

L'absence de résolution du Gouvernement à réduire rapidement le déficit vient peut-être de ce qu'il table sur un retour mécanique à l'équilibre après un choc récessif. Selon cette approche, la branche famille serait structurellement excédentaire. En effet, les recettes croissent avec le revenu national alors que les charges subissent plusieurs facteurs déflateurs : les prestations familiales sont indexées sur les prix ; après le baby-boom du tournant de l'an 2000, le niveau des naissances est élevé mais stable ; le poids relatif des familles nombreuses baisse alors que notre système d'aide est très réactif à leurs tailles.

Or, ce schéma, démenti au cours des dernières années, est rendu obsolète tant du point de vue des recettes que de celui des charges.

- La croissance des cotisations sociales patronales, qui représentent 64 % des recettes de la branche, est ralentie par le « coin socio-fiscal » qui est facteur de sous-emploi en renchérissant le coût du travail.

- Le périmètre des financements de la branche au profit de l'ensemble de la sécurité sociale a été élargi à l'ensemble des prestations familiales différées.

La CNAF verse depuis 1972 des cotisations à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) au titre de l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) qui permet, sous conditions de ressources, de constituer des droits à retraite pendant les trimestres où les parents n'exercent pas d'activité afin d'élever un enfant.

La contribution de la CNAF a logiquement été étendue aux avantages non-contributifs de retraite par la prise en charge de la majoration de pension de 10 % de la retraite de base servie aux assurés – à la mère comme au père – ayant eu ou élevé au moins trois enfants. Initié par le gouvernement Jospin en 2001, un transfert au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a achevé sa montée en charge avec la loi de financement pour 2009. Il s'élève à 4,5 milliards d'euros en 2012.

La CNAF finance donc l'intégralité des deux versements au titre des droits familiaux de retraite, à hauteur de 9,15 milliards d'euros en 2012.

- L'effort en faveur de l'accueil du jeune enfant est un investissement indispensable au maintien simultané d'une natalité élevée et du renforcement de l'égalité entre les femmes et les hommes sur le marché du travail. Il occasionne

pour la branche famille des charges nouvelles et dynamiques : les dépenses d'action sociale de la branche qui financent principalement les modes d'accueil collectifs ont augmenté de 6,7 % en 2011 et de 7,3 % en 2012. De même les aides à la garde par les assistants maternels, si elles sont indexées sur les prix comme les autres prestations familiales, solvabilisent le recours à un service dont le coût augmente, de fait, avec le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Il s'agit d'un nouveau facteur de dynamisme de la dépense.

## 2. Des mesures nouvelles aggravent le déséquilibre

La loi de financement pour 2012 a prévu une baisse du déficit de la branche famille d'un quart, passant de 2,6 milliards d'euros constatés en 2011 à 2 milliards d'euros attendus pour 2012. Cet objectif s'appuyait sur des mesures courageuses en matière de recettes comme de dépenses, propres à atténuer les effets de la crise sur les comptes de la CNAF.

Pourtant le déficit constaté en 2012 atteindrait 2,5 milliards d'euros. L'amélioration par rapport au solde constaté pour 2011 n'est que de 100 millions d'euros.

### *Extrait du tableau d'équilibre pour l'année 2012*

*(en milliards d'euros)*

	Prévisions initiales (LFSS 2012)			Prévisions révisées (PLFSS 2013)		
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde
Régime général	53,9	56,0	- 2	53,9	56,4	- 2,5
Ensemble des régimes obligatoires de base	54,4	56,5	- 2	54,4	56,9	-2,5

Les prévisions de recettes révisées fin 2012 tiennent compte de la recette supplémentaire, absente des prévisions initiales, affectée, dans la loi de finances rectificative d'août 2012, pour financer l'augmentation de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire (ARS). Ainsi la stabilité des prévisions de recette révisées par rapport aux prévisions initiales masque l'atonie des recettes prises en compte fin 2011, hors ajout de recette supplémentaire en cours d'année 2012.

Symétriquement, l'effet du supplément de dépense décidé en 2012 rend compte de l'écart entre les prévisions de dépenses initiales et les prévisions révisées, en hausse de 0,7 % par rapport à l'objectif de la loi de financement pour 2012.

Le ralentissement du redressement s'explique en effet par les dispositions adoptées depuis mai 2012 à contrecourant des mesures adoptées les années précédentes en matière de recette comme de dépenses.

***a) Les précédentes lois de financement ont apporté des suppléments de recettes à la Caisse nationale des allocations familiales***

- En 2011 et 2012, la fin de la compensation des allègements généraux s'est traduite par l'octroi à la branche d'une fraction des droits sur les tabacs et de la taxe sur les salaires supérieure à ce qui était auparavant nécessaire pour compenser les allègements généraux. L'augmentation des produits perçus à ce titre par la branche s'élevait à 13,1 % en 2011. En 2012, elle atteint encore le niveau appréciable de 5,8 % ce qui contribue à hauteur de 0,8 point à la hausse globale de 3,2 % des recettes.

- La loi de financement pour 2012 a également contribué à accroître les recettes de cotisations sociales en alignant l'assiette de cotisation des industries électriques et gazières (IEG) sur l'assiette de droit commun (recettes estimées de 15 millions d'euros) et en abaissant le seuil d'assujettissement aux cotisations sociales des indemnités de rupture (recettes estimées de 22 millions d'euros).

- En 2012, la branche a bénéficié du dynamisme de la CSG nette, qui a augmenté de 4,1 % et contribuerait ainsi pour 0,7 points à la hausse des produits. La loi de financement pour 2012 a en effet abaissé de 3 % à 1,75 % l'abattement au titre des frais professionnels ce qui a augmenté la CSG assise sur les revenus d'activité.

- La reprise des déficits, décidée en loi de financement pour 2011 a soulagé la CNAF de 7,1 milliards de déficits cumulés. Une ressource pérenne devait lui être affectée en contrepartie : il s'est agi de 0,28 point de CSG initialement attribués à la branche famille. En compensation, la CNAF a été attributaire d'un panier de trois recettes fiscales :

- le produit de 3,5 points de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) des contrats d'assurance maladie dits « solidaires et responsables » ;

- un prélèvement exceptionnel sur les sommes placées sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance, dont le montant s'est élevé à 835 millions d'euros en 2011 et en 2012 ;

- le produit de l'aménagement des règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports, le « préciput » assurance vie. Il a rapporté 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.

Votre rapporteure constate que cette substitution à une part de CSG d'un panier de recette moins dynamiques, voire non pérenne pour l'une d'entre elles, ne pouvait être qu'une solution transitoire et était le moins mauvais choix dans le contexte de l'époque. Le bilan financier de cette modification des recettes est équilibré pour la branche jusqu'à l'année 2012 mais fortement négatif ensuite ce qui n'a pas laissé le législateur indifférent : dès la loi de financement pour 2011, une recette supplémentaire a en effet été prévue à compter de l'année 2013 : le produit de la taxe dites des véhicules terrestres à moteur, affecté à la branche famille mais attribué pendant deux ans à titre transitoire à la branche maladie <sup>(1)</sup>.

***b) Des mesures d'économie décidées en 2011 ont ralenti la progression des charges***

- Les prestations familiales devraient représenter 31,7 milliards d'euros en 2012, soit 72 % des prestations légales financées par la branche et 56,2 % de l'ensemble de ses charges. Or, leur montant est défini par rapport à la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) revalorisée chaque année en fonction de l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac corrigée de l'erreur de prévision de l'année précédente.

Jusqu'en 2012, cette évolution a été appliquée au 1<sup>er</sup> janvier ce qui obligeait à des modifications ultérieures, le niveau de l'inflation de l'année précédente n'étant pas toujours établi à ce stade.

***Évolution de la base mensuelle entre 2005 et 2013***

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Montant de la base mensuelle en euros courants</b>	361,37	367,87	374,12	377,86	389,20	389,20	395,04	399,00	
<b>Évolution</b>	2,2 %	1,8 %	1,7 %	1,0 %	3,0 %	0,0 %	1,5 %	1,0 %	1,75 %
<i>Moyenne annuelle du fait du report de la date d'effet au 1<sup>er</sup> avril</i>								<b>0,75 %</b>	<b>1,6 %</b>

Source : Direction de la sécurité sociale.

L'article 104 de la loi de financement pour 2012 a reporté la revalorisation au 1<sup>er</sup> avril en alignant le calendrier sur celui des pensions vieillesse et a fixé, à titre dérogatoire, la base mensuelle de l'année 2012 à 399 euros. Compte tenu de cette hausse de 1 % et de son effet décalé de trois mois, la base mensuelle, en 2012, ne progresse donc en moyenne annuelle que de 0,75 %. L'application de l'ancienne règle aurait conduit à une revalorisation de 2,3 % <sup>(2)</sup>.

(1) Le 3<sup>e</sup> du I de l'article 13 de la loi de financement pour 2011 a inscrit à l'article L 131-8 du Code de la sécurité sociale l'affectation à la CNAF mais le II du même article a prévu de verser à la CNAMTS « à titre dérogatoire, le produit des exercices 2011 et 2012 ». La recette est minorée pour un quart de son montant par une diminution des droits tabacs attribués à la branche famille.

(2) Il s'agit de l'hypothèse d'inflation retenue en loi de finances pour 2012 (1,7 %) majorée d'un ajustement de 0,6 point lié à l'écart entre l'inflation initialement prévue pour 2011 (1,5 %) et sa réalisation (2,1 %).

Votre rapporteure constate que cette décision difficile mais courageuse a permis d'économiser 400 millions d'euros et que le décalage de la date de revalorisation de trois mois, dénoncé par l'opposition d'hier, ne sera pas remis en cause par le Gouvernement d'aujourd'hui.

La prochaine revalorisation sera fonction du niveau de hausse des prix hors tabac, fixé en loi de finances pour 2013 à 1,75 %, mais le taux d'inflation effectivement constaté pour 2012 ne sera connu qu'en mars. En l'absence de révision de l'inflation de 2012, la revalorisation des prestations serait de 1,75 % au 1<sup>er</sup> avril, soit une hausse de 1,6 % en moyenne sur l'année.

Si les difficultés financières de la branche nécessitent de nouveaux ajustements dérogatoires de la base mensuelle, votre rapporteure estime qu'il conviendrait alors de les fixer de façon pluriannuelle et de négocier le niveau de l'écart à la norme d'évolution avec les partenaires sociaux et les associations familiales. Ceci permettrait à la fois de mieux assumer l'effort demandé aux familles et de rendre le montant des revalorisations plus prévisibles pour elles.

- De même, en 2012, les plafonds de ressources servant à déterminer le droit aux prestations familiales sous conditions de ressources ont été augmentés de 1 % et non pas en fonction du taux de l'inflation constatée deux ans auparavant. En conséquence, un « effet plafond négatif » a exclu les bénéficiaires dont les ressources moyennes issues des déclarations fiscales pour 2010 ont augmenté plus vite que le plafond, entraînant une baisse de 1,3 % du nombre de bénéficiaires.

Il en est allé de même en matière d'aides au logement où les loyers plafond et les forfaits de charge ont été revalorisés de 1 % et non pas indexés sur l'indice de référence des loyers (IRL). En 2012, les aides ont progressé de 2,4 % alors que sans cette mesure, l'augmentation de la dépense aurait atteint 3,1 %.

### ***c) Augmentation de l'allocation de rentrée scolaire : une charge nouvelle annule une recette nouvelle***

- Le décret du 27 juin 2012 a majoré de 25 % le montant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) à compter du mois d'août 2012. Le coût pour la branche famille s'élève à 370 millions d'euros par an. Selon le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, cette hausse explique, pour 2012, plus de la moitié de l'augmentation des charges de prestations légales et près d'un tiers de l'ensemble de la hausse des dépenses de la CNAF. Elle explique également l'écart entre l'objectif de dépenses fixé fin 2011 et le montant des dépenses constatées fin 2012.

Le supplément de dépenses de 400 millions d'euros a été financé par la seconde loi de finances rectificative pour 2012. Celle-ci a modifié la clé de répartition du produit de la hausse de deux points du taux du prélèvement social sur les revenus du capital institué par la première loi de finances rectificative pour 2012 et initialement intégralement affectée à la CNAF en compensation d'exonérations de cotisations patronales. En année pleine, la CNAF ne conserve

plus que 0,3 point des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, correspondant à 400 millions d'euros (1 point de prélèvement en 2012 ; 0,3 point les années suivantes).

La charge nouvelle a donc annulé les effets du maintien de l'affectation à la CNAF d'une recette nouvelle créée début 2012 afin d'achever de compenser l'exonération de charges sociales au titre de la TVA compétitivité. Votre rapporteure regrette que l'affectation d'une nouvelle recette pérenne à la CNAF soit entièrement absorbée par une charge supplémentaire alors que **les nouvelles recettes devraient prioritairement contribuer à ramener la branche à l'équilibre**. Elle appelle également à la vigilance concernant l'affectation à la branche famille de cette recette : ce qu'une loi de finances a fait à la hâte peut être défait par une autre loi de finances...

- Cette charge nouvelle est d'autant moins opportune qu'elle intervient alors que cessent les effets de l'unification des majorations pour âge des allocations familiales, mesure d'économie issue de la loi de financement pour 2008. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2008, une seule majoration est servie à partir de 14 ans, contre deux auparavant à 11 et 16 ans. Au-delà de la lisibilité accrue pour les familles, le non versement de la majoration due aux enfants atteignant 11 ans, à partir du 1<sup>er</sup> mai 2008, a produit des économies dont le montant cumulé entre 2008 et 2012 est estimé à 514 millions d'euros par le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale. Depuis mai 2011, les nouvelles majorations versées aux enfants âgés de 14 ans occasionnent des dépenses nouvelles : 26 millions d'euros en 2011, 124 millions d'euros en 2012 et 107 millions d'euros en 2013. L'économie nette produite par la mesure entre 2008 et 2013 s'élèverait donc à 257 millions d'euros.

Cette réforme explique l'intégralité de la baisse des montants des allocations familiales entre 2008 et 2011, une fois neutralisé l'effet de la revalorisation de la base mensuelle. À partir de 2012, la majoration de 25 % du montant de l'allocation de rentrée scolaire et la montée en charge de la réforme de l'unification des majorations pour âge des allocations familiales se traduisent par une augmentation des prestations sensiblement plus en forte en 2012 (+ 2,9 %) qu'en 2011 (+ 1,6 %).

#### ***d) Faute de TVA compétitivité, les cotisations sociales sont atones***

Parallèlement, la seconde loi de finances rectificative pour 2012 a supprimé un dispositif propre à accroître les recettes de la sécurité sociale en général et de la branche famille en particulier : le dispositif dit de « TVA sociale » ou « TVA compétitivité ».

Le ralentissement des recettes réside principalement dans l'atonie de la masse salariale du secteur privé qui ne croît que de 2,5 % en 2012 après + 3,6 % en 2011. Les cotisations sociales nettes affectées à la branche famille augmentent en effet au même rythme que la masse salariale, puisqu'elles sont déflaonnées.

Leur hausse de 2,5 % explique 1,6 point de la progression des produits nets en 2012.

Or, la première loi de finances rectificative pour 2012 affectait à la branche famille, à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2012, la part d'un supplément de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en contrepartie d'une l'exonération, décroissante avec le niveau des rémunérations, des 5,4 points de cotisations patronales familiales. Cette « TVA antidélocalisation » est en effet susceptible de renforcer les secteurs d'activité particulièrement soumis à la concurrence internationale.

Les hausses à court et moyen termes de la masse salariale du secteur privé accroissent donc à la fois la part de cotisations patronales que la branche continue à percevoir directement et les montants de TVA affectée en compensation de l'exonération.

Mais la seconde loi de finances rectificative pour 2012 a supprimé cette TVA compétitivité.

## **B. EN 2013, LA POURSUITE DE LA DÉGRADATION DES COMPTES**

### **1. L'absence de mesure structurelle en matière de recettes.**

#### *a) L'impact du projet de loi de finances sur l'effort en faveur des familles*

L'article 4 du projet de loi de finances pour 2013 prévoit d'abaisser de 2 336 euros à 2 000 euros l'avantage fiscal maximum résultant, pour chaque demi-part, de l'application du quotient familial attribué au titre des enfants à charge. La recette supplémentaire pour l'État serait de 470 millions d'euros d'après l'étude d'impact jointe au projet de loi de finances ; mais la DREES estimait en début d'année ce montant à 520 millions d'euros.

Il ne revient pas à votre rapporteure, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, de se prononcer sur l'opportunité d'une mesure relative aux recettes de l'État. On peut cependant constater qu'elle réduit la redistribution horizontale entre les 70 % des foyers imposables qui n'ont pas de charge de famille et les 30 % qui élèvent des enfants. Le quotient familial est ainsi le premier signe de la prise en compte de la famille par la puissance publique. Selon le Haut Conseil de la famille, son effet sur l'impôt s'élève à 10,06 milliards d'euros <sup>(1)</sup>.

Mais il revient bien à votre rapporteure de souligner que l'effort de notre pays en faveur des familles passe en grande partie par des dispositifs fiscaux, qui ne sont pas retracés dans les comptes de la branche famille mais déterminés par les

---

(1) Haut Conseil de la Famille, « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ? », 28 avril 2011 ; Annexe 3, contribution du Trésor.

lois de finances. C'est en globalisant l'ensemble des aides aux familles, sous forme de prestations ou d'aides fiscales que l'on mesure l'attention portée par les différents pays européens au fait familial. Selon une analyse récente du Trésor<sup>(1)</sup>, en France près de 20 % des aides aux familles passent par des avantages fiscaux, contre seulement 11 % en moyenne pour les autres pays européens.

Le Gouvernement diminue donc les ressources de la politique familiale dans son ensemble pour un gain pour le budget de l'État sans effet sur les produits de la branche famille. Un précédent justifierait cependant, au moins pour 2013, de répartir différemment cette recette, avec un effet neutre sur le solde financier de l'ensemble des administrations publiques.

En 1998, le gouvernement Jospin a rompu avec le principe d'universalité des allocations familiales. Leur mise sous condition de ressources en a fait perdre le bénéficiaire à 350 000 familles. La loi de financement suivante a abrogé cette mesure inopportune. En contrepartie de ce recul, le plafond du quotient familial a été baissé de 32,8 %, ramené de 2 545 euros par demi-part à 1 677 euros, pour un rendement estimé à l'époque à environ 700 millions d'euros.

Dans le projet de loi de finances pour 1999, l'exposé des motifs de l'article 2 qui abaisse l'avantage maximal en impôt résultant du quotient familial mentionne explicitement la « *contrepartie de la suppression de la mise sous condition de ressources des allocations familiales* ». Symétriquement, l'exposé des motifs de l'article 13 de la loi de financement pour 1999 qui rétablit le bénéficiaire des allocations familiales pour toutes les familles, fait d'état d'une « *dépense nette en faveur des familles* » au motif que « *l'économie résultant de l'abaissement du plafond du quotient familial doit être comparée à la dépense supplémentaire engendrée par la suppression de la condition de ressources* ».

En 2002, le plafond du gain du quotient familial s'élevait à 2 017 euros et ses revalorisations successives, modérées, l'ont porté à 2 336 euros en 2011. La baisse de 14,28 % projetée par le Gouvernement pourrait sembler moins brutale que celle de 1999. Mais les effets défavorables de cette dernière furent compensés par le rétablissement de l'universalité des allocations familiales et par le dynamisme des dépenses de la branche famille en période de forte croissance des prestations familiales. Ce que l'État avait repris aux familles par l'impôt fut restitué par le dynamisme des dépenses de la branche.

Le déséquilibre des comptes de la branche limite aujourd'hui la croissance du montant des prestations familiales : après les hausses de 1,6 % en 2011 et de 2,9 % en 2012, l'augmentation serait de 2,2 % en 2013. Selon votre rapporteure, la réduction par le Gouvernement, à hauteur de 470 millions d'euros, de l'effort national envers les familles constitue donc une régression.

---

(1) *Les Cahiers de la DG Trésor*, n° 2012-02, août 2012, p 54.

Face aux besoins des familles, pendant l'année 2013, la branche ne pourra apporter que 700 millions d'euros supplémentaires de prestations familiales hors prestations extralégales et aides au logement. Mais, dans le même temps, l'État retirera 470 millions d'euros au titre du quotient familial. L'État les aura retirés à des foyers dont les contributions sont élevées, certes. Mais cette économie budgétaire ne financera ni les politiques familiales ni la réduction du déficit de la branche.

Dans le cadre de leurs travaux sur l'évolution de l'architecture des aides aux familles, certains membres du Haut Conseil de la famille ont redouté que les économies induites par des redéploiements entre les différents types de prestations et avantages familiaux ne reviennent pas aux familles mais soient affectées au financement d'autres dépenses publiques. Le projet du Gouvernement dans le cadre de la loi de finances pour 2013 leur donne malheureusement raison.

**Votre rapporteure préconise donc l'affectation à la branche famille, à titre dérogatoire, du surcroît de recettes pour le budget de l'État occasionné par la réduction du gain procuré par le quotient familial. Il en résulterait une recette supplémentaire de l'ordre de 500 millions d'euros fin 2013.**

Pour votre rapporteure, il doit s'agir d'une mesure exceptionnelle : le quotient familial est à la fois une mesure en faveur des familles et un dispositif fondamental de justice fiscale. Il ne constitue pas une « niche » mais une modalité d'établissement de la faculté contributive des foyers et à ce titre une garantie d'équité de l'impôt sur le revenu. Sa stabilité ne doit pas être mise à mal par des modifications mal avisées. Mais puisque 500 millions d'euros vont être directement pris aux familles, il conviendrait, pour un effet neutre sur le solde de l'ensemble des administrations publiques, que ces montants contribuent, au moins en 2013, à la réduction du déficit de la branche famille.

#### ***b) Le ralentissement de la progression des produits***

Les produits nets de la CNAF n'augmenteront que de 1,7 % en 2013, de 53,9 à 54,8 milliards d'euros.

Comme l'indique le tableau ci-après, l'atonie persistante de la **masse salariale** (+ 2,3 %) explique la faible hausse des cotisations effectives.

L'assiette élargie de la **CSG** ne la mettant pas à l'abri des effets du ralentissement de l'activité, son produit attribué à la CNAF croîtrait également moins rapidement, de 2,6 % en 2013, après + 4,1 % en 2012. La suppression de la double déduction forfaitaire pour frais professionnels des travailleurs indépendants projetée dans le projet de loi de financement pour 2013 ajouterait cependant un produit supplémentaire de 13 millions d'euros.

Au titre des **autres contributions sociales**, on peut relever avec inquiétude que le produit du prélèvement social sur les revenus du capital, qui compense la hausse du montant de l'allocation de rentrée scolaire, serait en

diminution de 4 % en 2013, même une fois tenu compte de la suppression projetée en loi de finances de l'abattement sur les plus-values immobilières sur les terrains constructibles non bâtis, dont l'impact est estimé à 15 millions d'euros pour l'année 2013.

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

<i>(En milliards d'euros)</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Produits</b>	<b>54,6</b>	<b>57,2</b>	<b>56,1</b>	<b>50,2</b>	<b>52,2</b>	<b>53,9</b>	<b>54,8</b>
Cotisations effectives	31,1	32	31,7	32,6	33,8	<b>34,7</b>	<b>35,7</b>
Cotisations prises en charge par l'État	0,7	0,8	0,7	0,7	0,5	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>
Cotisations prises en charge par la Sécurité sociale <sup>(1)</sup>	0,3	0,3	0,3	–	–	–	–
Transferts entre organismes <sup>(1)</sup>	–	–	–	0,3	0,3	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
Impôts et taxes affectés	15,6	16,4	16,1	15,9	17,1	<b>17,9</b>	<b>18,3</b>
<i>dont CSG</i>	11,7	12,2	12,0	12	9,3	<b>9,7</b>	<b>9,9</b>
Contributions publiques <sup>(2)</sup>	6,6	6,8	6,5	–	–	–	–
Produits financiers	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Autres produits	0,3	0,4	0,7	0,3	0,5	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>

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

<sup>(2)</sup> 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 les années 2008 à 2013.

**c) Les nouvelles recettes sont insuffisantes**

Au titre de la **suppression des exonérations de cotisations sociales**, le projet de loi de financement prévoit d'assujettir uniformément aux cotisations sociales les indemnités des élus locaux dont le montant est supérieur à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale. Il en découlerait une recette de 32 millions d'euros en 2013 pour la CNAF.

De façon moins anecdotique, le projet de loi prévoit de supprimer la faculté pour le particulier employeur d'appliquer les cotisations dues pour l'emploi du salarié à domicile sur la base du SMIC horaire, même en cas de rémunération horaire plus élevée. Il en résulterait un produit de 60 millions d'euros pour la branche famille. Votre rapporteure estime que le maintien de la possibilité de cotiser sur la base du SMIC n'est pas une priorité car le forfait diminue les droits sociaux du salarié.

Mais cette suppression, si elle était adoptée sans compensation, fragiliserait le secteur des services à la personne qui présente de nombreux avantages : le coût de l'accueil du jeune enfant est raisonnable en cas de garde partagée. Le rétablissement d'un abattement sur la cotisation au réel, éventuellement compensée par une diminution du plafond de l'avantage fiscal, limiterait le choc salarial pour les employeurs. Cela limiterait le risque de

sous-déclaration des heures travaillées, défavorable pour les finances publiques et surtout pour les salariés eux-mêmes.

En hausse de 6,6 % par rapport à 2012, les **impôts et taxes**, hors CSG affectés à la branche, devraient s'élever à 6,7 milliards d'euros en 2013 essentiellement du fait des nouvelles compensations du transfert d'une fraction de la CSG à la CADES.

Pour 2013, sans mesures nouvelles, le bilan de l'échange de l'affectation de recettes fiscales contre 0,28 points de CSG deviendrait défavorable pour la branche compte tenu de la disparition de l'« *exit tax* » et du caractère décroissant des recettes issues de l'imposition des contrats d'assurance-vie.

Une compensation partielle provient, à partir de 2013, de l'affectation à la CNAF du produit de la taxe sur les véhicules terrestres à moteurs. Son montant, précédemment affecté à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) s'élevait à 1,1 milliard d'euros en 2011 et 2012. Minoré d'un transfert vers la CNAMTS d'une fraction de 3,31 % de droits sur les tabacs pour un montant de 400 millions d'euros, les recettes supplémentaires s'élèveraient à 0,7 milliard d'euros en 2013.

Avec la baisse par rapport à 2011 des montants du préciput assurance vie et la disparition de la taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation qui a rapporté 0,8 milliard d'euros en 2011, et malgré l'affectation de la taxe sur les véhicules terrestres à moteur, **la perte occasionnée pour la CNAF par le transfert d'une fraction de CSG en échange de l'affectation de recettes fiscales s'élèverait 400 millions d'euros.**

Le présent projet de loi de financement compense cette perte **en 2013 par la création d'une tranche supplémentaire de la taxe sur les salaires et l'élargissement de son assiette.** La part du produit de la taxe destiné à la CNAF, déjà augmenté en 2011, serait porté en 2013 de 24,27 % à 27,1 %.

Le produit estimé s'élève à 470 millions d'euros. Il compenserait donc la perte de recettes liée à la disparition de la taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation en 2013, mais ne gage pas le déclin, les années suivantes, du produit du « préciput assurance vie ». **Présentée comme un effort significatif en faveur la branche, cette augmentation de recettes se contente d'apporter une nouvelle modification au panier de recettes fiscales hors CSG affectées à la branche. Cette modification en appellera obligatoirement d'autres et ne répond pas aux besoins de financement de la CNAF.**

#### *d) La branche famille a besoin de recettes pérennes*

Votre rapporteure tient à rappeler que la politique familiale opère sur le long terme. Un bénéficiaire des allocations familiales les perçoit pendant vingt ans. L'accueil du jeune enfant est un investissement dont les effets sur l'éveil et la santé des nouvelles générations et sur l'activité professionnelle de leurs parents

sont de longue portée. Les comportements des allocataires doivent s'ajuster à des dispositifs de long terme. En conséquence, le financement devrait être stable et fondé sur des recettes pérennes.

## **2. L'immobilisme en matière de dépenses**

D'après le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, les charges de la branche famille augmenteraient de 3 % en 2013, après + 2,8 % en 2012.

### ***a) Les nouveaux besoins***

Certaines dépenses sont très dynamiques.

Trois catégories de dépenses contribueraient au premier chef à l'augmentation des charges :

- **Les transferts aux autres branches de la sécurité sociale** augmentent de 4 % et contribuent pour **0,7 point à la hausse globale** :

Le versement à la CNAV des cotisations au titre de l'assurance vieillesse du parent au foyer ; la majoration de pensions pour le compte du FSV et les indemnités journalières au titre du congé de paternité servies pour le compte de la CNAF par la CNAMTS, représenteraient près de **9,5 milliards d'euros, soit 16 % des charges de la branche**. La hausse s'expliquerait par une croissance plus soutenue en volume des majorations de retraites et par la fin d'importantes régularisations à la baisse des prises en charge de cotisations pour au titre de l'assurance vieillesse du parent au foyer.

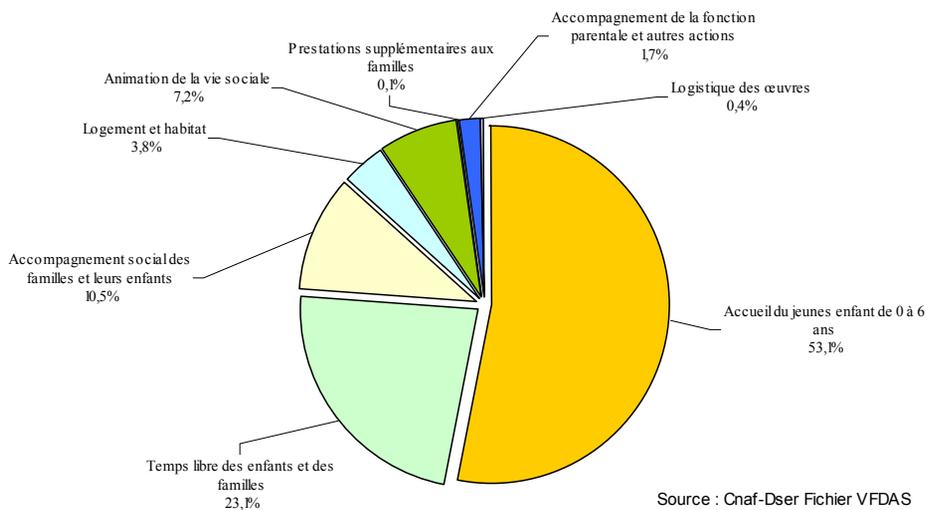
- La CNAF finance des **prestations extra-légales** principalement dans le cadre du **Fonds national d'action sociale (FNAS)**. Ces dépenses s'élèveraient à près de 5 milliards d'euros en 2012. En 2013, elles continueraient de croître à un niveau élevé, en **hausse de 7,5 %** ; ce qui contribuerait pour **0,5 point à la hausse globale**.

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

(en million d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (prév.)
Prestations de service ordinaires	1 613	1 728	1 839	2 052	2 242	2 447
Contrats enfance-jeunesse (et autres)	981	985	992	959	990	1 053
<b>= Total Prestations de service</b>	<b>2 594</b>	<b>2 713</b>	<b>2 831</b>	<b>3 011</b>	<b>3 232</b>	<b>3 500</b>
<b>= Total fonds d'investissement petite enfance</b>	<b>100</b>	<b>102</b>	<b>73</b>	<b>80,8</b>	<b>110,7</b>	<b>185,4</b>
<b>Dotations d'action sociale</b>	<b>839</b>	<b>857</b>	<b>865</b>	<b>880</b>	<b>896</b>	<b>912</b>
<b>Autre</b>	<b>72</b>	<b>66</b>	<b>59</b>	<b>63,5</b>	<b>66</b>	<b>71</b>
<b>= TOTAL FNAS</b>	<b>3 605</b>	<b>3 739</b>	<b>3 829</b>	<b>4 037</b>	<b>4 306</b>	<b>4 669</b>
<b>variation annuelle</b>		<b>3,7 %</b>	<b>2,4 %</b>	<b>5,4 %</b>	<b>6,7 %</b>	<b>8,4 %</b>
<b>Rappel convention d'objectif et de gestion</b>			<b>4 000</b>	<b>4 354</b>	<b>4 672</b>	<b>4 993</b>

Source : CNAF.

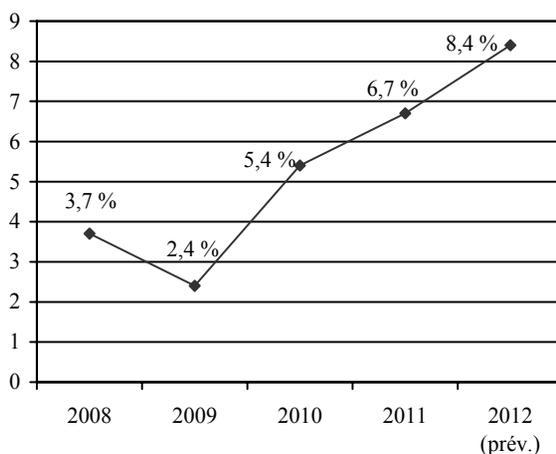
L'action sociale de la CNAF, prévue par l'article L. 263-1 du code de la sécurité sociale, prend la forme d'aides financières directes, qui tendent à diminuer, d'un accompagnement social au bénéfice des familles, et, pour la majeure partie des crédits, de subventions de fonctionnement et d'investissement aux structures d'accueil, telles que les crèches, les centres de loisirs ou les centres sociaux.



Il s'agit des prestations de services et des crédits du fonds d'investissement de la petite enfance qui regroupe les montants engagés au titres des différents plans crèches.

Votre rapporteure tient à souligner que cette augmentation traduit l'effort mené depuis 2009 afin accroître le nombre de places en établissements d'accueil de jeunes enfants, cofinancées par la CNAF et les collectivités territoriales mais également par des employeurs en cas de crèches de personnels. La convention d'objectif et de gestion liant l'État à la CNAF de 2009 à 2012 a, en effet, mis l'accent sur la petite enfance afin de créer en trois ans 100 000 places ou équivalent-places d'accueil collectif. La hausse des crédits du FNAS devrait se poursuivre car les investissements engagés depuis trois ans vont augmenter les prestations de service versées aux nouveaux équipements. De plus, le Plan crèche pluriannuel d'investissement, doté de 660 millions d'euros, couvre la période 2009-2016.

#### *Évolution des crédits du Fonds national d'action sociale depuis 2008*



Source : CNAF, DSS

• **Les prestations en faveur du logement financées par la branche famille s'élèveraient à 8,8 milliards d'euros en 2013, soit 15 % des dépenses et 19,3 % des prestations sociales financées par la CNAF.**

Il s'agit principalement des montants de l'allocation de logement à caractère familial (ALF) et de la contribution au financement de l'aide personnalisée au logement (APL) via le Fonds national d'aide au logement (FNAL) financé à la fois par l'État, par la branche famille, par une cotisation des employeurs et par une fraction des droits de consommation sur les tabacs. La branche famille finance plus de 50 % de l'ensemble des dépenses au titre de l'aide au logement qui atteindraient 17,5 milliards d'euros en 2013 et comprennent

également l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'allocation logement temporaire (ALT).

La dégradation de l'emploi augmente le nombre de bénéficiaires ainsi que le niveau des allocations moyennes puisque le titulaire d'une allocation logement voit ses ressources abattues de 30 % pour le calcul des prestations lorsqu'il est chômage depuis deux mois.

En hausse de 4,1 %, les aides au logement contribuent pour **0,6 point à la hausse globale** des dépenses de la branche en 2013. Les montants versés au titre de l'APL augmentent plus vite que pour l'ALF.

### *Évolution du montant des aides au logement de 2010 à 2013*

*(En millions d'euros)*

	2010	2011	%	2012	%	2013	%
<b>Allocation de logement familiale</b>	<b>4 151</b>	<b>4 217</b>	<b>1,6</b>	<b>4 262</b>	<b>1,1</b>	<b>4 384</b>	<b>2,9</b>
<b>Aide personnalisée au logement</b>	<b>6 869</b>	<b>7 143</b>	<b>4,0</b>	<b>7 381</b>	<b>3,3</b>	<b>7 769</b>	<b>5,3</b>
<i>Allocation de logement sociale</i>	<i>4 915</i>	<i>5 014</i>	<i>2,0</i>	<i>5 118</i>	<i>2,1</i>	<i>5 348</i>	<i>4,5</i>
Total	15 935	16 374	2,8	16 761	2,4	17 501	4,4
<i>– dont financement CNAF</i>	<i>8 052</i>	<i>8 287</i>	<i>2,9</i>	<i>8 461</i>	<i>2,1</i>	<i>8 804</i>	<i>4,1</i>

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

#### ***b) La hausse modérée des prestations en faveur de la famille et de la petite enfance***

La majorité des dépenses de la branche provient des prestations familiales qui recouvrent deux grandes catégories :

– des **prestations en faveur de la famille** : les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de soutien familial et l'allocation de rentrée scolaire auxquelles peut être agrégée l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, **pour un montant de 19 milliards d'euros en 2013, soit 32 % des dépenses ;**

– des **prestations en faveur de la petite enfance** : principalement les quatre composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) : prime à la naissance ou à l'adoption, allocation de naissance, complément de libre choix du mode de garde (CMG) et complément de libre choix d'activité (CLCA), **pour un montant de 13,3 milliards d'euros en 2013, soit 23 % des dépenses ;**

*Évolution des masses financières des prestations familiales depuis 2010*

En millions d'euros	2010	2011	Évol.	2012	Évol.	Compositio n	2013	Évol.
<b>Total hors prestations extralégales et hors aides au logement</b>	<b>30 273</b>	<b>30 773</b>	<b>1,6 %</b>	<b>31 664</b>	<b>2,9%</b>	<b>100 %</b>	<b>32 357</b>	<b>2,2 %</b>
<b>Prestations d'entretien en faveur de la famille</b>	<b>16 740</b>	<b>16 839</b>	<b>0,6 %</b>	<b>17 400</b>	<b>3,3 %</b>	<b>55 %</b>	<b>17 786</b>	<b>2,2 %</b>
– <i>Allocations familiales</i>	<i>12 367</i>	<i>12 431</i>	<i>0,5 %</i>	<i>12 638</i>	<i>1,7 %</i>	<i>40 %</i>	<i>12 947</i>	<i>2,4 %</i>
– Complément familial	1 632	1 650	1,1 %	1 650	0 %	5 %	1 670	1,2 %
– Allocation de soutien familial	1 253	1 267	1,1 %	1 274	0,6 %	4 %	1 307	2,6 %
– Allocation de rentrée scolaire (ARS)	1 489	1 490	0,0%	1 838	23,4 %	5 %	1 862	1,3 %
<b>Prestations en faveur de la petite enfance</b>	<b>12 431</b>	<b>12 717</b>	<b>2,7 %</b>	<b>12985</b>	<b>2,1 %</b>	<b>41 %</b>	<b>13242</b>	<b>2,0 %</b>
– Prestations d'entretien (alloc. base + primes)	4 905	4 952	1,0 %	4959	0,1 %	16 %	5 015	1,1 %
– Complément de mode de garde - assistant maternel	4 911	5 217	6,2 %	5 500	5,4 %	17 %	5 702	3,7 %
• dont cotisations prises en charge	2 720	2 903	6,7 %	3 094	6,6 %	9 %	3 206	3,6 %
• dont rémunérations prises en charge	2 191	2 314	5,6 %	2 406	4,0 %	8 %	2 496	3,7%
– Complément de mode de garde - employé à domicile	300	303	1,1 %	320	5,5 %	1 %	332	3,7 %
• dont cotisations prises en charge	177	176	-0,7 %	187	6,3 %	1 %	194	3,9 %
• dont rémunérations prises en charge	123	127	3,7 %	133	4,4 %	0 %	137	3,5 %
– Complément de mode de garde - structures	90	126	40,1 %	148	17,8 %	0 %	166	11,9%
• Allocation versée pendant le congé parental (CLCA)	2 227	2 175	-2,4 %	2 058	-5,4 %	7 %	2 028	-1,4 %
<b>Autres prestations (AEEH, frais de tutelle, autres)</b>	<b>1 154</b>	<b>1 217</b>	<b>5,5 %</b>	<b>1 279</b>	<b>5,0 %</b>	<b>4 %</b>	<b>1 329</b>	<b>4,0 %</b>

Source : Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, octobre 2012. Champs : tous régimes, France entière.

● *Les aides en faveur de la famille*

Les allocations familiales, versées sans condition de ressources aux familles ayant au moins deux enfants, représentent près de trois quart des prestations d'entretien en faveur de la famille. Le nombre de leurs bénéficiaires est stable mais le montant moyen des allocations versées augmente, hors revalorisation, depuis l'entrée dans sa seconde phase de la réforme des majorations pour âge.

Après la hausse de 25 % de son montant en 2012, l'allocation de rentrée scolaire serait moins dynamique que les autres prestations d'entretien en raison d'un effet plafond négatif qui induit une baisse de 1,3 % du nombre de bénéficiaires.

Le même effet plafond expliquerait la baisse du nombre de bénéficiaires du complément familial, prestation forfaitaire sous condition de ressources versée aux familles ayant au moins trois enfants. La dépense augmenterait donc également deux fois moins vite que pour les allocations familiales.

Cependant l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) est une prestation dynamique, car le nombre de ses bénéficiaires augmente fortement.

#### ● *Les aides à la petite enfance*

La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) rassemble différentes prestations versées aux familles au titre d'un enfant âgé de moins de trois ans.

Deux de ses composantes sont versées sous conditions de ressources peu restrictives: la prime à la naissance et l'allocation de base. Le nombre de leurs bénéficiaires est stable comme le nombre des naissances (830 000 par an). Les effets plafonds négatifs feraient légèrement baisser le nombre de leurs bénéficiaires en 2013.

Les montants versés au titre du complément de libre choix d'activité (CLCA) sont en baisse car une part croissante de leurs bénéficiaires choisit le congé parental à temps partiel ce qui diminue le montant de l'allocation moyenne. En 2013, hors revalorisations, il y aurait une baisse de 3 % des montants, due à la fois à la baisse de l'allocation moyenne et à la baisse des effectifs des bénéficiaires. Selon votre rapporteure, l'accroissement de la part du congé parental à temps partiel traduit la réussite des efforts menés depuis dix ans pour faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle et réduire les situations de retrait contraint de leur emploi des mères de jeunes enfants.

Enfin, la progression des compléments de mode de garde de la PAJE continue de ralentir. Ces prestations, versées sans condition de ressources mais dont le montant est dégressif, en fonction des revenus, en trois tranches, ont pour objet de réduire le reste à charge en cas de recours à un mode de garde individuel. Leur montée en charge serait donc achevée après une décennie d'amélioration des modes d'accueil financés par la PAJE. Hors revalorisations, les montants n'augmenteraient que de 1,9 % en 2013, contre + 4,2 % en 2011. Mais cet effet pourrait être également accentué par une baisse du recours à la garde formelle du fait de la hausse du chômage.

Les allocations en faveur de la petite enfance sont moins dynamiques que les années précédentes mais seront tirées par la revalorisation de 2 % du SMIC au 1<sup>er</sup> juillet 2012.

### *c) L'absence de mesure dans le projet de loi de financement*

La loi de financement ne prévoit pas de modifier les dépenses de la branche, malgré les besoins des familles et malgré l'enjeu du redressement des comptes.

Sur l'unique mesure présentée dans le projet de loi, la position de votre rapporteure figure au commentaire de l'article 65. Il convient de rappeler que cette mesure semble dépourvue d'incidence financière sur le solde de la branche : elle formalise des initiatives de paiement à tiers du complément de mode de garde de la PAJE qui existent déjà. Ceci permettra, au mieux, aux caisses de réduire les montants qu'elles avancent déjà à partir de leurs dotations d'action sociale sous forme d'avance sur le versement du complément de mode de garde, ce dernier s'y substituant désormais dès le premier versement. Or les dépenses relevant du FNAS et pilotées par la CNAF en fonction des orientations fixées par l'État de façon pluriannuelle dans la convention d'objectifs et de gestion ne sont habituellement pas présentées, pour chacune d'entre elles en loi de financement, soit parce que ce niveau de détail ne relève pas de la loi de financement, soit parce que l'évaluation de leur incidence financière est hasardeuse.

Pourtant, a minima, la diversité des besoins des familles justifie des ajustements ponctuels non dépourvus d'incidence financière présentés au fil des lois de financement, à l'image, dans la loi de financement pour 2012, de la réforme de l'allocation de soutien familial versée à titre d'avance sur une pension alimentaire ou de l'amélioration du complément de libre choix de mode de garde dans les situations d'isolement du parent ou de handicap de l'enfant.

Et, a maxima, des économies et des simplifications peuvent provenir de réformes des prestations existantes, dont les pistes ont été présentées dans les nombreux travaux du Haut Conseil à la famille installé en 2009.

Ainsi d'une éventuelle fusion de l'allocation de base de la PAJE et du complément familial dont les montants ainsi que les plafonds d'exclusion sont voisins. Elle permettrait le redéploiement d'un milliard d'euros.

De même une fusion de l'allocation de rentrée scolaire, des bourses de collège et des crédits d'impôts liés à la scolarisation pourrait être envisagée, plus pertinente pour les familles que la majoration de 25 % du montant de la première à laquelle a procédé le décret du 27 juin 2012, qui n'a d'ailleurs pas recueilli l'avis unanime des membres du conseil d'administration de la CNAF.

En matière d'accueil individuel, une partie du salaire de l'assistant maternel est remboursée par le complément de mode de garde de la PAJE et par le versement, l'année suivante, d'un crédit d'impôt uniforme. Une fusion de ces deux dispositifs permettrait de majorer le complément de mode de garde et de réduire significativement l'avance de frais des familles.

Les pistes de réforme sont nombreuses. Les partenaires sociaux et les associations familiales et l'ensemble de nos concitoyens sont demandeurs d'initiative et d'action de la part du Gouvernement. Votre rapporteure ne peut que constater que le projet de loi de financement pour 2013, en matière de politique familiale, se contente de repousser les échéances et de rendre plus difficiles encore les choix à venir.

### **3. La branche famille à la croisée des chemins**

Ce recul interviendrait alors même que la branche famille a été renforcée depuis dix ans par l'amélioration du fonctionnement de l'institution chargée de gérer, aux côtés de la Mutualité sociale agricole, l'ensemble des mesures de sécurité sociale en faveur des familles : la CNAF.

Les précédentes conventions d'objectifs et de gestion ont permis aux services administratifs de la branche d'accroître leur productivité : les moyens administratifs alloués ont augmentés moins vite que les nouvelles missions confiées au réseau des caisses d'allocations familiales.

Votre rapporteure est sensible aux inquiétudes présentées lors des auditions qu'elle a menées par différents partenaires sociaux concernant la charge des agents des caisses ou la prise en charge par le réseau de nouvelles missions pour compte de tiers. Mais ces différentes missions présentent des synergies : les publics les plus en difficulté sollicitent les caisses à la fois pour de l'aide au logement, à l'insertion sociale ou à l'accueil du jeune enfant. La qualité de travail dans les caisses ne saurait provenir d'un renoncement au service public et de l'attente de toujours plus de moyens financiers, irréaliste au vu des contraintes budgétaires.

La diversité des caisses est une source de richesse ; le pilotage par la CNAF est un vecteur de modernisation. L'État est le garant d'un équilibre et ne doit donc pas laisser sur le métier l'ouvrage de la modernisation de la CNAF.

Votre rapporteure souhaite rappeler quelques orientations pour la future convention d'objectifs et de gestion, fondées sur les acquis solides des dix dernières années.

#### ***a) Maintenir le chaînage vertueux entre performance et qualité de service***

La départementalisation du réseau des caisses fournit une illustration récente de la capacité de transformation d'une grande administration de sécurité sociale lorsque l'État lui fixe des objectifs ambitieux d'amélioration de son fonctionnement, au service des allocataires.

La départementalisation du réseau est parvenue à son terme au dernier trimestre 2011, mis à part le maintien de celles de Pau et de Bayonne. Cette opération importante a concerné 34 caisses. Désormais les conseils généraux ont

un seul interlocuteur de la branche famille dans le champ de l'action sociale. L'opération a concerné un quart des salariés de la branche (soit 7 500 salariés) et s'est déployée sans difficulté sociale majeure.

Visible pour de nombreux usagers, cette transformation est la pointe avancée d'un effort de mutualisation des moyens entre les caisses, inscrit comme objectif dans la convention. La CNAF a par exemple mis en place un atelier de régulation des charges, structure de traitement à distance des dossiers des caisses les plus en difficulté et a développé des plateformes téléphoniques. Des caisses rurales où l'activité est en baisse prennent par exemple en charge une partie des appels destinés aux caisses franciliennes, à Guéret par exemple. Si cette approche peut être soulignée pour son caractère pragmatique, elle a néanmoins induit des déports dans la réalisation de certains objectifs de la convention relatifs à la mutualisation qui devront figurer dans la prochaine convention, en matière informatique par exemple.

L'aiguillon de ces différentes réformes a résidé dans la fixation d'objectifs ambitieux de productivité au service des usagers. Votre rapporteure tient à souligner que la bonne gestion des moyens matériels et humains est le premier gage de l'amélioration de la qualité du service à destination des allocataires. Ce n'est pas en réclamant plus de moyens sans missions nouvelles que l'on exerce mieux les missions existantes ; au contraire, la redéfinition et la simplification des procédures des caisses leur permet de mieux servir leurs usagers, et donc de prendre en charge simultanément les différentes prestations servies par le réseau.

Le ratio du nombre d'allocataires par agents est un bon indicateur de l'augmentation de la performance.

	2009	2010	Evol 2010/2009	2011	Evol 2011/2010	Evol 2011/2009
nombre d'allocataires pondérés	16 429 831	16 673 213	1,5%	16 963 248	1,7%	3,2%
nombre d'agents ETP GA	22 811	22 702	-0,5%	22 137	-2,5%	-3,0%
nombre d'allocataires pondérés par agent	720	734	2,0%	766	4,3%	6,4%

Source : indicateur COG bilan 2011.

La stabilité ou la baisse des effectifs des caisses concomitamment à la progression du nombre des allocataires engendre un accroissement de la productivité de 6,4 % sur les trois premières années d'application de la convention d'objectifs et de gestion.

Cette amélioration est également mesurable par le coût de gestion par allocataire.

	2009	2010	Evol 2010/2009	2011	Evol 2011/2010	Evol 2011/2009
charges de gestion GA (en €)	1 782 263 438,0	1 783 145 919,0	0,0%	1 796 384 072,0	0,7%	0,8%
nombre d'allocataires pondérés	16 429 831,0	16 673 213,0	1,5%	16 963 248,0	1,7%	3,2%
cout de gestion par allocataire (en €)	108,5	106,9	-1,4%	105,9	-1,0%	-2,4%

Source : RNDC.

La quasi stabilité des coûts de gestion administrative, alliée à la progression du nombre d'allocataires a ainsi conduit à une baisse de 2,4 % du coût de gestion par allocataire sur les trois premières années d'application de la convention. De plus, la mise en œuvre de la départementalisation a permis de réduire les écarts de coûts entre organismes : l'écart-type en 2011 est de 13,35 contre 13,72 en 2010 et 13,89 en 2009.

Après l'augmentation des effectifs de 1 257 équivalents temps plein travaillés en 2009 du fait de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), la branche famille a restitué des postes par l'application de la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux à partir du deuxième semestre 2010.

Cette amélioration de la gestion trouve sa traduction dans l'évolution modérée des dépenses administratives de la CNAF. En conséquence, pour 2013, la CNAF prévoit une évolution maîtrisée de ses dépenses de personnel de + 2,5 %, respectant le cadrage fixé par les pouvoirs publics. Les autres dépenses de fonctionnement (hors personnel) diminueraient de 1,3 %.

La prochaine convention ne doit pas dévier de cette ligne. La CNAF peut encore améliorer sa gestion. Les efforts passés ont lancé une nouvelle dynamique qui ne doit pas être interrompue.

#### ***b) La lutte résolue contre la fraude sociale ne doit pas cesser***

Les fraudes détectées en 2011 par la branche famille se sont élevées à 101,5 millions d'euros pour 15 011 allocataires fraudeurs détectés en hausse de 10 % pour rapport à 2010. Ces chiffres peuvent apparaître faible au regard des masses financières gérées par la CNAF, mais l'enjeu n'est pas ici seulement financier, il s'agit avant tout de préserver le principe de solidarité nationale. L'État a impulsé à partir de l'année 2006 une politique forte de lutte contre la fraude qui a porté ses fruits et qui ne doit pas se relâcher. La convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 a ainsi fait de la lutte contre la fraude un axe prioritaire.

Les organismes de sécurité sociale ont ainsi su développer les moyens de partage de l'information offerts par les réformes législatives : créations du Répertoire national des bénéficiaires (RNB) en 2008 et du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) en 2012, grâce auxquels la fraude à l'identité est désormais quasi impossible.

On relèvera également l'échange automatisé des déclarations de revenus avec les services fiscaux et Pôle emploi, l'accès au fichier des déclarations préalables d'emploi (DPAE), l'attribution d'un numéro NIR à près de 99 % des bénéficiaires, l'instauration d'un droit de communication sur le modèle de l'administration fiscale, la généralisation du plan de coopération renforcé entre les caisses d'allocations familiales et d'autres organismes (la Poste, l'éducation nationale, les banques) dans le cadre des comités opérationnels départementaux de

lutte contre la fraude (CODAF), transmission systématique par l'URSSAF des fiches de signalement de « salariés dissimulés » aux caisses, etc.

La généralisation de l'extraction de profils (*datamining*) en janvier 2012 permet de rechercher prioritairement les dossiers à risque : le taux de recouvrement des contrôles est ainsi plus que doublé.

Des efforts de réorganisation des services sont également à noter suite à l'impulsion de l'État : création d'une direction en charge de la lutte contre la fraude au sein de la CNAF, création d'un service spécifique au sein de chaque caisse d'allocations familiales, professionnalisation des agents en charge des contrôles (629 contrôleurs sont répartis sur l'ensemble du territoire). Enfin, les sanctions ont été renforcées : les modalités d'application des pénalités financières contre les fraudeurs ont été simplifiées et élargies sur le modèle des services fiscaux et la fongibilité des indus entre les différentes prestations a été instaurée.

Ces réformes portées par une volonté politique ambitieuse entre 2007 et 2012 ont permis de lutter efficacement contre la fraude et de mieux connaître ce phénomène souvent oublié pour des raisons idéologiques ou politiques. Pour illustration, en 2011, les caisses ont prononcé 4 889 pénalités soit 76 % de plus qu'en 2010 et près de 90 % des indus ont été recouverts.

Votre rapporteure souhaite donc que la lutte contre la fraude demeure un axe majeur de la prochaine convention d'objectifs et de gestion et que l'État assigne des objectifs clairs aux caisses impliquant l'ensemble des personnels, point qui représente encore aujourd'hui un frein à la lutte contre la fraude.

***c) Le dialogue entre la branche famille et la Cour des comptes doit être amélioré***

Dans le cadre de la mission de certification des comptes de la branche famille confiée à la Cour des comptes, la CNAF effectue depuis plusieurs années une évaluation statistique de l'incidence financière des anomalies de toute nature qui affectent les prestations légales, fondée sur la « reliquidation » *a posteriori* d'un échantillon représentatif de prestations mises en paiement au cours de l'année. L'évaluation effectuée au titre de l'année 2011 a mis en évidence une dégradation de la qualité de la liquidation des prestations par rapport à 2010, l'incidence financière de ces anomalies étant estimée par la CNAF à 1,6 milliard d'euros, indus (erreurs en faveur des bénéficiaires) et rappels (erreurs au détriment des bénéficiaires) confondus, contre 1,2 milliard d'euros en 2010. C'est ce qui a conduit la Cour à un refus de certification en 2012.

Votre rapporteure tient à souligner que ce refus de certification ne doit pas être abusivement assimilé à un jugement sur la gestion car elle ne concerne que la qualité des opérations d'enregistrement dans les comptes. Il s'inscrit cependant à rebours de la démarche de certification qui vise une progression continue, même modeste, de la qualité des états financiers.

Selon les responsables de la CNAF auditionnés par votre rapporteure, la Cour des comptes ne tient pas suffisamment compte de la périodicité des déclarations des allocataires qui entraîne forcément des changements de situations entre chaque nouvelle déclaration et oblige à modifier *a posteriori* les montants de prestations liquidés. La Cour émettrait un jugement sur qualité du contrôle du risque métier par la CNAF à partir de situations dont les organismes de la branche famille n'ont pas la maîtrise. Or, le taux d'erreur sur les exercices comptables se régularise dans le temps : 90 % des indus sont recouverts. Le travail de certification est une démarche partagée entre l'administration qui établit ses comptes et l'organe certificateur. Une méthodologie commune doit donc être établie avec la Cour.

En tout état de cause, la réduction de la portée financière des anomalies constitue l'enjeu majeur des prochains exercices dans le domaine de la maîtrise des risques de la branche.

***d) Les liens entre le mouvement familial et la branche doivent être préservés***

En appui des missions exercées par les caisses d'allocations familiales, l'institutionnalisation du mouvement familial est un atout pour notre politique familiale. En 1945, afin de reconstruire la Nation, les pouvoirs publics ont pu s'appuyer sur des représentants de l'ensemble des familles de France. L'ordonnance du 3 mars 1945 a institué l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et les unions départementales (UDAF). Cette reconnaissance législative ancienne est aujourd'hui codifiée à l'article L 211-3 du code de l'action sociale et des familles. L'institutionnalisation d'un dialogue entre les familles représentées par leurs associations et les pouvoirs publics est une garantie de bonne connaissance du fait familial par les politiques publiques.

Association loi 1901, reconnue d'utilité publique, l'UNAF regroupe soixante-dix mouvements familiaux. Elle siège au conseil d'administration de la CNAF, participe au Haut conseil à la famille – l'effectif de sa délégation est le même que celui de l'ensemble des partenaires sociaux – et désigne des membres au Conseil économique, social et environnemental. Votre rapporteure se félicite que la décision QPC n° 2010-3 du 28 mai 2010 du Conseil constitutionnel ait rappelé que les dispositions habilitant l'UNAF à représenter l'ensemble des familles auprès des pouvoirs publics ne méconnaissent pas les principes d'égalité, de liberté d'expression, et de liberté d'association.

Les UDAF rassemblent 25 000 délégués familiaux qui mènent une action locale et départementale en faveur des familles. Elles observent les besoins et gèrent de nombreux services directs aux familles notamment en matière de tutelle des majeurs protégés, de tutelle aux prestations sociales, de conseil en économie familiale, de médiation familiale, d'alphabétisation et d'aide à l'intégration.

L'UNAF et les UDAF disposent d'une prérogative de financement exorbitante du droit commun qui est la conséquence de leurs missions de représentation des intérêts des familles. De manière originale, le financement provient d'un fonds spécial créé par la loi du 24 mai 1951, alimenté par un prélèvement annuel sur les ressources de la branche famille.

En 2005, le législateur a modifié la composition de l'assiette de calcul du fonds spécial afin que des litiges relatifs au financement ne remettent pas en cause la légitimité des associations familiales. La Cour des comptes avait en effet souligné que l'alimentation du fonds par un prélèvement sur les allocations familiales le faisait croître automatiquement avec les dépenses de la branche. La Cour relevait également la faiblesse des contrôles et l'absence de convention précisant les objectifs.

La loi de financement pour 2005 a donc fixé un montant de référence du fonds spécial (24,31 millions d'euros en 2005) et l'a scindé en deux parts : 80% du fonds, indexés annuellement sur l'indice INSEE du coût de la vie, sont destinés au financement des activités institutionnelles; la part restante, indexée sur l'évolution du montant d'un panier de prestations familiales, est destinée à la réalisation de projets en soutien de la politique familiale.

Le fonds spécial a connu une évolution régulière. Le montant du fonds atteint 27,1 millions d'euros en 2011, en hausse de 11,5 % depuis 2005, ce qui justifie une vigilance de l'État et de l'UNAF sur son utilisation.

Le décret du 29 décembre 2005 relatif au fonds spécial des unions d'associations familiales a ainsi amélioré l'évaluation et le contrôle. Une commission d'évaluation et de contrôle, présidée par un membre de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), examine chaque année les comptes rendus financiers. Une première convention d'objectifs entre l'État et l'UNAF a été conclue pour trois ans le 20 décembre 2006. Elle a fixé le cadre d'intervention et les domaines d'actions des projets portés par le mouvement familial. Ses déclinaisons au niveau local sont visées par les directions départementales de la cohésion sociale. La convention conclue pour trois ans en décembre 2009 s'achève en 2012. Elle prévoit trois grands objectifs : le renforcement des capacités d'observation, d'expertise, de recherche du réseau sur les réalités familiales et leurs évolutions ; l'information et la sensibilisation de réseau et des familles sur les thématiques familiales ; l'animation des actions de soutien au réseau.

Votre rapporteure se félicite de cette amélioration de la gestion des associations familiales. L'intervention du législateur aura eu pour conséquence de conforter le mouvement familial. Il est important de conserver comme partenaires des associations d'unions familiales qui s'adaptent et se modernisent afin de rester en mesure d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les réalités familiales. Le Gouvernement ne doit donc pas commettre l'erreur de négliger la préparation et à la mise en œuvre de la nouvelle convention d'objectif et de gestion liant l'État à l'UNAF.



## **II.- ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS : APRES DIX ANNÉES DE PROGRÈS, NE PAS RELACHER L'EFFORT**

Au terme des auditions qu'elle a menées auprès de tous les intervenants de l'accueil du jeune enfant, votre rapporteure a acquis une conviction qui recouvre largement les conclusions du Haut conseil de la famille dans son avis du 11 février 2010 : en matière d'accueil du jeune enfant, il convient de privilégier une politique de l'offre. Les formes d'accueil existantes sont de qualité ; leur répartition territoriale est disparate mais le plus souvent complémentaire ; le libre choix des familles est un aiguillon important qui dynamise l'offre nouvelle et modernise l'offre existante. Là où les places manquent encore, il faut mieux cibler les interventions et mieux coordonner les acteurs.

En dix ans, une politique résolue a su allier augmentation des financements et accroissement de la performance, seul gage de pérennité d'une politique publique. Elle est pourtant remise en cause. L'étendue de l'acquis est niée. Des orientations pourtant acceptées aujourd'hui par de nombreux acteurs sont récusées alors qu'elles doivent être approfondies. En matière d'accueil collectif, le Gouvernement risque d'accroître le coût des nouveaux projets et de décourager les cofinancements par les collectivités locales ou les employeurs.

Votre rapporteure souhaite donc faire une mise au point, et rappeler qu'il faut faire fructifier l'existant, et non pas le détruire.

### **• Le développement de l'offre d'accueil est en progrès**

Le soutien public aux modes d'accueil formel des enfants de moins de trois ans répond à un objectif de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Sa réussite se mesure au fait que la France connaît simultanément des taux de natalité et d'activité féminine élevés.

Une politique de l'offre en matière d'accueil répond au souhait des familles. L'enquête barométrique du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) révèle depuis plusieurs années une forte préférence pour les aides en nature : équipements, services, ou solvabilisation directe du recours à un service privé, tel un assistant maternel indépendant.

Cette politique vise en effet à réduire la contrainte que la naissance d'un enfant fait peser sur le taux d'activité des parents, des mères au premier chef. Lorsque les deux parents travaillent, le besoin d'accueil extérieur à la famille est le plus prononcé jusqu'à la scolarisation en maternelle, dont le taux est de 100 % à partir de 3 ans.

Ce besoin demeure cependant élevé, sous forte d'accueil d'appoint, jusqu'à la scolarisation en primaire. Pour les enfants de moins de 3 ans, en tout

état de cause, la préscolarisation (généralement limitée à quelques mois avant la troisième année) n'est pas un substitut aux principaux modes formels que sont les crèches ou les assistants maternels, car les durées d'accueil sont limitées à 26 heures par semaine pendant trente-six semaines alors que les durées d'accueil des crèches atteignent fréquemment cinq jours par semaine, dix heures par jour, dix à onze mois de l'année et que les assistants maternels offrent des amplitudes horaires plus grandes encore.

La mesure de l'évolution de l'offre d'accueil se fonde sur la capacité théorique d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans qui rend compte d'un « potentiel » d'enfants couverts par les modes de garde extérieurs aux parents. Elle met en rapport l'offre d'accueil au nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans (2 439 547 au 1<sup>er</sup> janvier 2011).

L'offre correspond, selon les derniers chiffres disponibles, au nombre de places pour les enfants de moins de 3 ans en établissement d'accueil des jeunes enfants, en classes préélémentaires, auprès d'assistants maternels et auprès de salariés à domicile. Il y a ainsi 1 216 943 places au 31 décembre 2010 pour la France entière.

*Offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en France*

Mode d'accueil	31/12/2008		31/12/2009		31/12/2010	
	Nombre de places	pour 100 enfants	Nombre de places	pour 100 enfants	Nombre de places	pour 100 enfants
<b>Assistants maternels</b>	613 880	25,4	656 138	27	688 725	28,2
<b>Établissements d'accueil de jeunes enfants</b>	349 799	14,5	357 003	14,7	369 267	15,1
<i>Places d'accueil collectif</i>	301 200	12,5	309 265	12,7	313 100	12,8
<i>Places en crèches familiales</i>	45 827	1,9	43 758	1,8	42 033	1,7
<i>Places en crèches parentales</i>	2 539	0,1	2 321	0,1	2 280	0,1
<i>Places en micro crèches</i>	233		1 659		4 612	0,2
<b>École maternelle</b>	148 906	6,2	123 271	5,1	111 658	4,57
<b>Salarié à domicile</b>	39 904	1,7	45 130	1,9	47 293	1,9
<b>Offre totale</b>	<b>1 152 489</b>	<b>47,7</b>	<b>1 181 542</b>	<b>48,7</b>	<b>1 216 943</b>	<b>49,9</b>
<b>Nombre d'enfants de moins de 3 ans</b>	<b>2 414 114</b>		<b>2 427 978</b>		<b>2 439 547</b>	

Sources : Cnaf (RNDC et FILEAS au 31 décembre 2010), CCMSA (31 décembre 2010), Drees (enquête PMI au 31 décembre 2010), DEPP (rentrée scolaire 2010-2011), Insee (1<sup>er</sup> janvier 2011) et IRCEM (2<sup>ème</sup> trimestre 2010). Champ : France entière.

Le taux de couverture des modes d'accueil ainsi calculé est de 49,9 places pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2010 en France entière et de 50,9 places en

métropole. Il y dépasse pour la première fois le taux de 50 %. L'objectif ne saurait être de 100 % puisque de nombreuses familles n'ont pas de besoin de garde formelle, soit parce qu'un parent ne travaille pas, soit parce que d'autres membres de la famille aide prennent soin du jeune enfant, soit parce qu'un parent bénéficie du congé parental financé par les compléments de libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Les assistants maternels fournissent près de six places sur dix. Ils constituent le premier mode d'accueil avec 28,2 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. En trois ans, le nombre de places fournies par les assistants maternels a augmenté de 74 845, soit + 12,2 %.

L'accueil dans les établissements d'accueil du jeune enfant (accueil collectif, micro-crèches, crèches familiales et parentales) est le second contributeur, couvrant 15,1 % des enfants de moins de 3 ans.

#### • Les coûts des différents modes d'accueil

Cet effort a un coût, qui n'est pas entièrement supporté par la branche famille de la sécurité sociale. Le tableau ci-dessous présente le coût mensuel total moyen de l'accueil du jeune enfant pour les quatre principaux modes de garde.

	2008	2009	2010	2011
<b>Assistant maternel</b>	897 €	938 €	972 €	1 003 €
<b>Garde à domicile</b>	2 138 €	2 187 €	2 258 €	2 333 €
<b>Garde à domicile partagée</b>	1 110 €	1 135 €	1 172 €	1 211 €
<b>Établissement d'accueil de jeunes enfants</b>	1 228 €	1 241 €	1 247 €	1 272 €

*Source : Calculs CNAF-DSS (PQE 2013)*

La participation publique en cas de garde individuelle est partagée entre la CNAF, l'État, sous forme d'aides fiscales, et, à la marge, par les collectivités locales lorsqu'elles instituent des aides extralégales en matière de garde à domicile par exemple. En matière d'accueil collectif, la participation publique des collectivités locales est importante, aux côtés des financements CNAF et des crédits d'impôt sur le budget de l'État. Les financements directs des entreprises proviennent de la création de crèches d'employeurs ou de la réservation de places dans des structures existantes, principalement des entreprises de crèches.

Les assistants maternels représentent ainsi le mode d'accueil globalement le moins couteux pour la collectivité. Dans tous les cas, le reste-à-charge pour les familles est limité par les financements publics, soit par l'application de la grille tarifaire définie par la CNAF dans les établissements qu'elle subventionne, soit grâce au complément de mode de garde (CMG) de la PAJE.

Il est parfois avancé que les coûts de garde formelle pourraient être diminués facilement en généralisant la préscolarisation à la maternelle des enfants

de moins de 3 ans. Pourtant les coûts ne sont pas comparables. La différence avancée, du simple au triple, entre le coût en fonctionnement de l'accueil à l'école maternelle et de l'accueil en crèche s'explique principalement par les ratios d'encadrement des enfants, qui sont de l'ordre d'un adulte pour six enfants en crèche collective contre un adulte pour quinze enfants à l'école maternelle. Les différences de durées d'accueil, déjà soulignées, achèvent de rendre compte de l'écart. L'offre n'est donc pas de même nature. Au demeurant le coût en investissement de la place en école maternelle n'est pas distingué de celui de l'ensemble : la place est toujours accordée de façon résiduelle.

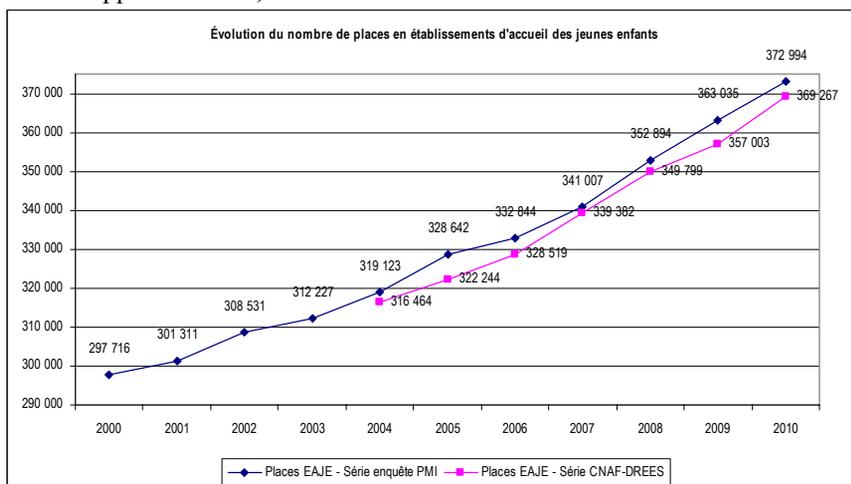
Votre rapporteure souligne donc que toute redéfinition des paramètres de l'accueil ayant une incidence sur le coût des modes d'accueil doit éviter les reports de charge sur d'autres financeurs. Il faut en évaluer les effets sur les projets pour lesquels des cofinancements sont toujours nécessaires.

## A. L'AMBITION EN MATIÈRE D'ACCUEIL COLLECTIF

Des objectifs ambitieux mais raisonnables ont été assignés en matière de développement de l'accueil collectif du jeune enfant depuis dix ans. En la matière, les familles ne s'accommodent pas d'annonces non suivies d'effets, à l'image du « contrat crèche » lancé en 1982 qui fixait un objectif de 400 000 places (dont les 115 000 préexistantes)... toujours pas atteint trente ans plus tard alors que le nombre d'enfants de moins de 3 ans a augmenté.

### 1. Un développement ininterrompu

Entre 2000 et 2010, la France s'est équipée de près de 75 000 places de crèche supplémentaires, soit une hausse de 25 %.



Source : la série « enquête PMI » correspond aux données Drees de l'enquête PMI sur l'accueil familial et collectif. La série « Cnaf-Drees » correspond aux données Cnaf pour les places financées par une prestation de service et aux données Drees de l'enquête PMI pour les places de crèches de personnel exclusivement. Sont également inclus les enfants gardés dans les micro-crèches financées par le CMG structure relevant des Caf ou des MSA. Champ : France entière.

À la fin de l'année 2010, selon l'enquête annuelle de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) réalisée auprès des services de la Protection maternelle et infantile (PMI), 11 200 établissements accueillent des jeunes enfants en France métropolitaine. Les établissements d'accueil collectif proposent aux familles 84 % de l'ensemble des places (crèches collectives, halte-garderie, jardins d'enfants et établissements multi-accueil) contre 16 % dans les services d'accueil familial (crèches familiales, qui emploient directement des assistants maternels).

Les établissements dits **multi-accueil** offrent différents modes de prise en charge des enfants de moins de 6 ans (accueil régulier, accueil occasionnel ou à temps partiel) contrairement aux structures **mono-accueil** (crèches collectives, halte-garderie et jardins d'enfants). À eux-seuls, les établissements multi-accueils offrent 60 % de ces places. Le développement des établissements en multi-accueil fait beaucoup plus que compenser la baisse du nombre d'établissements et de places mono-accueil. En 2010, les 6 200 établissements multi-accueil proposent près de 178 000 places, soit 11 600 de plus qu'en 2009. Ils sont de taille moyenne : 43 % offrent moins de vingt places et 19 % plus de quarante places, car il semble plus difficile de gérer des formes d'accueil multiples quand la taille de la structure s'accroît.

Le développement des établissements multi-accueil tient notamment à l'investissement renforcé des intercommunalités en matière d'accueil du jeune enfant afin de répondre aux besoins diversifiés de l'ensemble d'un bassin de vie.

On note la montée en puissance des micro-crèches parmi les établissements d'accueil. Elles n'existaient pas en 2007 et ont fait l'objet de trois années d'expérimentation jusqu'au décret du 7 juin 2010 communément appelé « décret Morano » du nom de la ministre alors en charge de la famille.

Elles constituent un véritable succès. On en dénombre 233 en 2008, 1 659 en 2009 et 4 612 en 2010. En 2010, 1 637 places en **micro-crèches** bénéficient de la prestation de service des caisses d'allocations familiales, et 2 975 sont financées par la composante « structure » du complément de mode de garde de la PAJE qui solvabilise le recours à des établissements qui ne reçoivent pas de subvention de fonctionnement de la CNAF.

Structures d'accueil de petite taille qui accueillent au maximum dix enfants simultanément, les micro-crèches fonctionnent selon des modalités d'encadrement plus souples que pour les autres établissements d'accueil. Les membres du personnel ont au minimum trois ans d'expérience comme assistant maternel ou deux ans d'expérience auprès de jeunes enfants, sous condition de diplôme de niveau V. Il a été indiqué à votre rapporteure, à plusieurs reprises, que cette nouvelle catégorie d'établissement d'accueil est bien adaptée à de nombreux territoires, notamment ruraux. Des petites communes ou des petites intercommunalités ne s'y hasarderaient pas à financer des structures plus grandes dont l'équilibre en fonctionnement serait fragilisé par le départ de quelques

familles, dans ces territoires peu densément habités. En particulier, les mutuelles sociales agricoles, gestionnaires des prestations familiales dans le monde rural, soutiennent fortement l'installation de micro-crèches.

## 2. La contribution des caisses au financement des structures

Pour les enfants de moins de 3 ans, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des établissements se sont élevées à 4,2 milliards d'euros en 2011.

Dépenses en 2010 (en millions d'euros)	0-3 ans
<b>Établissement d'accueil du jeune enfant</b>	<b>4 214</b>
Dépenses de fonctionnement des CAF et MSA	1 560
Dépenses de fonctionnement des communes	1 752
Investissement sur fonds propres des CAF	43
Fond d'Investissement petite enfance	76
Dépenses d'investissement des communes	228
Fonction globale d'accueil dont contrat enfance jeunesse	555

Sources : CNAF et DGFIP

Le coût annuel moyen en fonctionnement de l'accueil en crèche, établi sur la base d'une amplitude d'ouverture moyenne de 2 396,8 heures par place et par an, est de 12 504 euros. La CNAF verse des aides au fonctionnement des structures sous les formes de prestation de service unique (PSU) et de contrat enfance jeunesse (CEJ).

Elles progressent à un rythme élevé de 10,1 % en moyenne annuelle depuis trois ans, soit plus de 860 millions d'euros supplémentaires.

La participation cumulée des caisses et des collectivités locales au financement des établissements diminue avec le revenu des parents. Toutefois, à niveau de revenu des parents donné et participation des parents identique, la part des caisses varie en fonction de la signature d'un contrat enfance jeunesse entre les collectivités locales et les caisses pour la création de nouvelles places d'accueil.

En l'absence d'un contrat enfance, les caisses versent à la structure, dans la limite d'un plafond, 66 % du prix de revient de la place déduction faite de la participation des parents. Ainsi, elles prennent en charge le coût financier de la modulation des tarifs suivant les revenus des familles. Si la place relève d'un contrat enfance ou jeunesse, elles prennent en charge, en sus, 55 % du coût résiduel à la charge des collectivités locales.

Votre rapporteure souligne qu'il revient à la CNAF de veiller à l'application homogène sur l'ensemble du territoire des règles de facturation qui

ouvrent droit au versement de la prestation de service unique par une caisse. Celle-ci doit couvrir les mêmes besoins, quelles que soient les structures, même si la pression est forte pour couvrir des dépenses supplémentaires. Il s'agit de ne pas décourager les gestionnaires qui réduisent leurs coûts, par exemple en rationalisant leurs fonctions d'achat.

Concernant la tarification des familles, la facturation est désormais horaire, gage de pleine utilisation des places existantes, et non pas au forfait. Votre rapporteure salue la fermeté de la CNAF dans le dialogue qu'elle engage avec les caisses afin de ne pas rompre l'égalité des familles, face aux établissements d'accueil collectif, sur l'ensemble du territoire.

L'accueil collectif relève principalement de crèches à gestion publique, mais l'offre du secteur privé à but non lucratif est importante. Elle a fait depuis dix ans l'objet d'une attention importante de la part des pouvoirs publics au plan national : la CNAF comme la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère en charge des affaires sociales soutiennent les têtes de réseaux des associations intervenant en matière sanitaire et sociale. Les niveaux de financements des caisses ou des collectivités permettent à ces structures de pratiquer l'innovation sociale en matière d'accueil. Ainsi des crèches parentales, associations dirigées par des bénévoles et où les parents participent à l'accueil, une demie journée ou une journée par semaine, aux côtés des personnels de la petite enfance salariés. Il faut en particulier apporter un soutien juridique et technique à ces intervenants pour qu'ils puissent répondre aux appels à projet lancés par les collectivités. L'offre en matière d'accueil collectif n'est pas exclusivement publique : le secteur privé à but non lucratif est souvent le plus adapté aux besoins et parfois le seul garant d'une présence pérenne dans des territoires délaissés à la fois par l'intervention publique et par l'initiative privée à but lucratif.

### **3. Les plans crèches successifs ont amélioré le ciblage de l'action sociale des caisses d'allocations familiales**

Les caisses d'allocations familiales jouent un rôle de premier plan pour faire émerger des projets en fonction de leurs diagnostics des besoins des territoires, en lien avec les collectivités locales. Elles sont ainsi le premier financeur des nouvelles places.

#### *Répartition du financement de l'investissement dans les établissements d'accueil des jeunes enfants entre 2008 et 2011 lors du plan crèche*

Caisses d'allocations familiales	37%
Commune	34%
Département	8%
État	4%
Employeurs privés et publics	5%
Autres	12%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

(en millions d'euros)

Sources de financement	2008	2011	Augmentation
CAF	984	1 254	27,4 %
Commune	887	1 132	27,6 %
Département	212	275	29,6 %
État	98	143	45,35 %
Employeurs	71	154	116,4 %
Autres	248	392	58,5 %
<b>Total</b>	<b>2 501</b>	<b>3 352</b>	<b>34 %</b>

Source : CNAF - au 31 juillet 2008 et 31 juillet 2011

Mais les financements qu'elles apportent proviennent essentiellement des dotations des différents « plans crèches » définies au niveau national par la CNAF et l'État dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion qui les lie.

Le dernier plan crèche pluriannuel d'investissement (PCPI) a su éviter les effets de rupture de ses prédécesseurs. Les crédits de paiement peuvent dépasser la période de la convention si les projets se dénouent au-delà de son terme. L'État a donc offert une nouvelle visibilité aux partenaires de la CNAF. Le développement de l'offre de service est plus fluide.

Le plan crèche a été doté de 660 millions d'euros pour la période 2009-2016. Les 30 000 places nouvelles pour 2012 représentent un total de décaissement de 330 millions d'euros.

L'objectif de 2009 à 2012 a été décliné en :

- 60 000 places agréées par les services de la PMI, dont 10 000 places de crèches d'entreprise et 10 000 places « innovantes » issues du plan « Espoir banlieue », de micro-crèches et de jardins d'éveil;

- 40 000 « équivalents places » issus de l'optimisation de la fréquentation des places existantes (un même enfant occupe sa place plus longtemps ou plusieurs enfants occupent la même place à des heures différentes) et de l'élargissement des plages d'horaires d'accueil (augmentation de l'amplitude d'ouverture journalière ou annuelle de la structure).

*Suivi des 100 000 nouvelles places de d'accueil des jeunes enfants- septembre 2012*

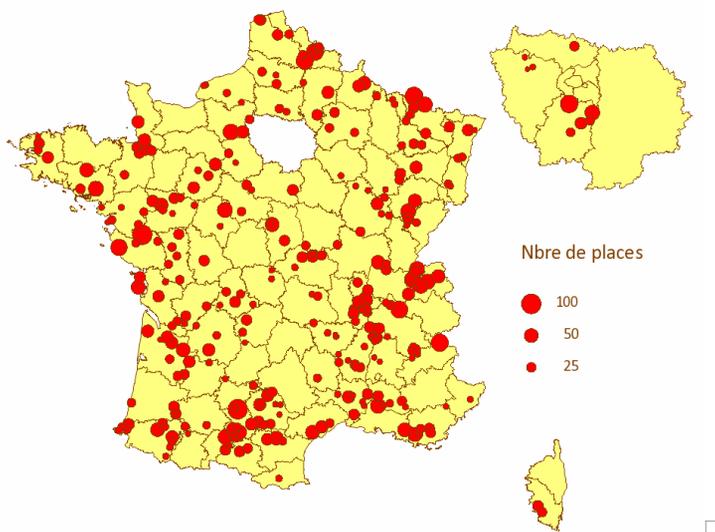
	<b>Objectif 2009-2012</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 Estimation</b>	<b>2012 Estimation</b>	<b>Total</b>
<b>Places nouvelles</b>	60 000	12 397	14 139	13 890	Entre 11 560 et 17 880 (intermédiaire 14 417)	54 800 (estimé)
<b>Augmentation fréquentation par place</b>	40 000	8 262	11 363	11 400 (estimés)		31 025 (hors 2012)
<b>Total</b>	100 000	20 659	25 504	25 500 (estimés)		<u>85 825</u>

L'objectif assigné par l'État à la CNAF de financer 100 000 places supplémentaires en accueil collectif entre 2009-2012 semble atteint à près de 86 %

Le financement des nouvelles places de crèche a été prioritairement ciblé sur les territoires moins bien dotés. La CNAF a donc fait varier le montant accordé dans le cas de la création d'une nouvelle place entre 7 400 euros (socle de base) et 14 000 euros afin de soutenir les projets dans les bassins de vie les moins dotés, de favoriser les projets intercommunaux et d'aider les communes à moindre potentiel fiscal.

Afin de réduire cette disparité territoriale, les investissements du nouveau plan crèche ont prioritairement ouvert des places dans structures des communes qui n'étaient précédemment pas couvertes par un établissement d'accueil. Les communes qui n'étaient précédemment pas couvertes accueillent 37 % des places financées.

### Communes nouvellement couvertes par un EAJE en 2009 ou 2010



Le ciblage territorial se conjugue à un ciblage social, dans chaque territoire depuis que l'article L. 214-7 du code de l'action sociale et des familles créé par la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et aux droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, exige des gestionnaires d'établissements d'accueil des jeunes enfants qu'ils garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de 6 ans de parents engagés dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

Au-delà des objectifs quantitatifs de création de places d'accueil, le développement et la meilleure accessibilité des établissements d'accueil de jeunes enfants à des publics rencontrant des besoins spécifiques constituent également un objectif important de la convention d'objectifs et de gestion. Le Fonds national d'action sociale (FNAS) a financé en 2011, à hauteur de 12 millions d'euros, des mesures concernant les horaires atypiques, l'accueil des enfants handicapés, les formes d'accueil innovantes et l'amélioration de la qualité de l'accueil. Entre 2009 et 2012, la CNAF a consacré 20 millions d'euros au soutien de projets visant à renforcer l'accueil des enfants en situation de handicap dans les établissements.

#### **4. Le soutien résolu aux entreprises de crèche a permis de faire émerger un nouvel intervenant**

Les entreprises de crèche sont apparues à partir de 2004, quand les contrats enfance jeunesse ont autorisé le versement de subventions de fonctionnement aux crèches privées. Les entreprises de crèche représentent aujourd'hui près de 5 % des places en établissement d'accueil du jeune enfant. Une proportion croissante des nouvelles places provient d'entreprises privées, en

particulier dans les agglomérations de Paris, Lyon et Marseille. L'offre est réactive car la maîtrise d'ouvrage est privée. Les opérateurs sont souvent de taille moyenne mais interviennent dans différents territoires : ils bénéficient d'économies d'échelle et mutualisent leurs ressources. Les coûts de création sont réduits. Une commune ou un employeur qui souhaite disposer de quelques places n'a pas à investir.

Les sept plans crèches ont permis de financer en investissement 12 617 places gérées par des entreprises sur les 150 800 places d'accueil créées. Le dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE), plan crèche lancé en 2004, comportait même une enveloppe spécifique, centralisée, réservée aux projets présentés par des entreprises de crèche, pour un montant de 40 millions d'euros (20 % du total). Engagés à 91 % au 31 décembre 2010, les crédits ont financé 3 962 nouvelles places.

Le PCPI ne distingue plus selon la nature du gestionnaire mais prévoit que chaque caisse d'allocations familiales réserve 20 % de son enveloppe pour financer des places de « crèches de personnel » qui sont, en pratique, fournies le plus souvent par des entreprises de crèche.

Votre rapporteure salue l'émergence de ce nouvel acteur propre à dynamiser l'ensemble de l'offre. Elle souligne que ces établissements appliquent le barème de la CNAF ce qui égalise le reste à charge pour l'ensemble des familles. Les engagements en matière de mixité sociale sont avérés. Pourtant certaines collectivités mettent des obstacles à l'installation de cet acteur, pour des motifs qui paraissent à votre rapporteure essentiellement idéologiques.

Les intervenants du secteur regrettent par ailleurs le retard de la négociation de la nouvelle convention liant l'État à la CNAF. Pour eux, comme pour d'autres, l'absence de visibilité à moyen terme empêche d'investir.

L'essor des entreprises de crèches est concomitant d'une participation nouvelle des employeurs. Ils contribuent directement au financement de places grâce au crédit impôt famille créé par la loi de finances pour 2004 et porté en 2008 à 50 % de la dépense engagée par les entreprises pour financer la création et le fonctionnement d'établissements d'accueil du jeune enfant. Ce crédit d'impôt est plafonné à 500 000 euros par entreprise : les grandes entreprises atteignent donc rapidement le plafond. Le Haut Conseil de la famille a préconisé de fixer des plafonds par établissement, voire par salarié. S'il représente un coût en impôt, il économise des dépenses qui seraient supportées par la CNAF ou par les collectivités.

Depuis 2010, la CNAF verse également une avance aux entreprises de moins de trente salariés qui financent des places pour leurs salariés. Elle s'élève à 3 300 euros et est versée lors du premier exercice pour les nouvelles places d'accueil, ce qui compense le fait qu'aucun acompte ne peut être versé par les

services fiscaux au titre du crédit d'impôt famille, perçu au terme d'une année de fonctionnement de la structure.

## B. L'ESSOR DE L'ACCUEIL INDIVIDUEL

Après la garde par les parents et devant l'offre d'accueil collective, les assistants maternels indépendants constituent le premier mode d'accueil des enfants de moins de 3 ans. C'est aussi le mode d'accueil formel le moins couteux pour la collectivité.

Les assistants maternels agréés représentent pour les parents une alternative satisfaisante aux structures collectives. Les professionnels de la petite enfance que votre rapporteure a auditionnés confirment que les assistants maternels offrent aujourd'hui un mode d'accueil de qualité propice à la socialisation et à l'éveil des tout petits. L'accueil individuel est personnalisé, souple, et répond potentiellement aux besoins créés par les horaires décalés, longtemps présentés comme « atypiques » mais qui touchent de plus en plus de jeunes parents en couples biactifs. L'accueil des enfants en situation de handicap est également facilité.

### *Évolution du nombre de places auprès des assistants maternels (en milliers)*

Données au 31 décembre	France métropolitaine			France entière			
	1990	2000	2006	2006	2009	2010	Évolution 2009/2010 (%)
<b>Assistants maternels en exercice et directement employés par des particuliers</b>	71,3	232,2	269,9	270,8	292	301,6	3,30%
Nombre de places auprès d'assistants maternels en exercice et directement employés par des particuliers	132,9	585,8	710,4	712,1	820,8	859,8	4,70%
<b>Dont places potentielles pour des enfants de moins de 3 ans</b>	-	-	572,4	574	656,1	688,7	5,00%
Nombre total de places pour 100 enfants de moins de 3 ans	5,9	27,3	31,2	30,1	34,1	35,2	3,30%
Nombre de places potentielles pour des enfants de moins de 3 ans pour 100 enfants de moins de 3 ans	-	-	25,2	24,3	27,3	28,2	3,60%
Nombre moyen de places par assistant maternel agréé directement employé par des particuliers	1,9	2,5	2,6	2,6	2,8	2,9	1,40%

Sources : DREES, IRCEM, CNAF, INSEE.

En 2009, à partir des données de la PMI, on recensait 426 400 assistants maternels agréés dans la France entière. Certains d'entre eux sont employés par des crèches familiales et sont donc salariés d'établissements collectifs. D'autres disposent d'un agrément mais n'exercent pas effectivement cette activité (changement d'emploi, congé parental, chômage...). 301 600 assistants maternels indépendants sont donc en activité.

Le nombre de places chez les assistants maternels augmente plus vite que le nombre d'assistants maternels en activité, sous l'effet de la modification en 2009 puis en 2010 de l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles, afin d'autoriser l'accueil simultané de quatre enfants chez un assistant maternel et de deux enfants en cas de premier agrément. Le nombre moyen de places par assistant maternel agréé est ainsi passé 1,9 en 1990 à 2,6 en 2006 et atteint 2,9 enfants en 2010.

Selon le rapport annuel 2012 de l'observatoire de la Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM), le nombre de parents-employeurs d'un assistant maternel est en hausse de 4,4 % en 2010.

Ce développement traduit donc à la fois l'augmentation du taux d'exercice des assistants maternels et du nombre d'enfants accueillis simultanément. Il est la conséquence d'un investissement public engagé depuis dix ans dans l'accueil individuel qui a permis d'accorder des moyens importants à la fois aux assistants maternels et aux auxiliaires d'accueil au domicile du particulier employeur.

### **1. Le rôle du complément de mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant**

L'augmentation de l'offre de garde auprès d'assistants maternels agréés est la conséquence directe de la création de prestations familiales qui prennent en charge une partie du coût de l'accueil individuel afin de faciliter la poursuite d'une activité professionnelle par les parents de jeunes enfants.

Ainsi de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), remplacée en 2004 par le complément libre choix du mode de garde (CMG) de la PAJE. L'élargissement des montants et des seuils de ce complément a permis d'accroître le nombre de places chez les assistants maternels, de renforcer leur professionnalisation et de mieux les rémunérer.

Son succès est manifeste : 5 500 millions d'euros ont été versés en 2012, contre 1 330 millions d'euros en 2005, tant du fait d'une hausse du recours à l'accueil individuel par des employeurs qui n'étaient pas éligibles aux prestations précédentes que par la baisse du travail dissimulé.

En cas d'emploi d'une assistante maternelle, la prise en charge est plafonnée à 85 % du salaire net et des indemnités d'entretien (dans la limite de cinq SMIC horaire par enfant et par jour). Un minimum de 15 % du salaire versé reste donc à la charge de l'employeur. Depuis la loi de financement pour 2009, une majoration de 10 % des plafonds des montants mensuels du CMG est accordée aux parents qui travaillent sur des horaires dits spécifiques, lorsqu'ils font garder leurs enfants au moins 25 heures par mois entre 22 heures et 6 heures, les jours fériés ou le dimanche.

Le CMG a donc solvabilisé la demande mais son essor accompagne une augmentation des coûts. Une partie des coûts supplémentaires provient du

renforcement de l'attractivité de la profession. La loi du 27 juin 2005 a réformé le statut des assistants maternels et doublé le nombre d'heures de formation initiale. La convention collective nationale du 1<sup>er</sup> juillet 2004 a permis de structurer une véritable branche professionnelle. Les assistants maternels, comme les auxiliaires d'accueil à domicile, sont désormais rémunérés dans des conditions qui leur permettent de disposer d'une couverture sociale complète, d'une formation et de perspectives de carrière.

La seconde composante de la hausse provient donc en dernière analyse de la rareté relative de l'offre dans certains bassins de vie qui pousse les salaires à la hausse. Il convient dans ce cas d'encourager l'installation de nouveaux assistants maternels ou de renforcer la garde à domicile du particulier employeur. L'attractivité du secteur amène ainsi de nouveaux arrivants qui modèrent le mouvement de hausse des prix. Les relais d'assistants maternels, financés par les caisses d'allocations familiales et les collectivités, sont décisifs à ce titre, car ils améliorent la mise en relation de l'offre et de la demande et exercent une mission d'appui aux assistants maternels en sous-activité.

#### ***a) La prestation doit demeurer universelle***

Votre rapporteure tient à prendre position suite à l'évaluation du complément de mode de garde figurant dans le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de septembre 2012.

La Cour des comptes consacre un des chapitres de son rapport aux effets redistributifs d'une catégorie de prestations familiales inhabituelle, les prestations familiales qualifiées de « conditionnées » par les ressources. Cette catégorie pose question car la Cour y mêle le complément de mode de garde, prestation universelle destinée à solvabiliser le recours à l'assistant maternel et quatre prestations d'entretien ciblées sur les familles les plus modestes et versées, à ce titre, sous strictes conditions de ressources selon des plafonds plus ou moins élevés (le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de base et de la prime de naissance de la PAJE : les montants cumulés de ces quatre prestations atteignent 8,5 milliards d'euros en 2013) <sup>(1)</sup>.

S'il y a bien une modulation du montant du salaire de l'assistant maternel pris en charge à mesure que le revenu de l'employeur augmente, ce n'est en aucun cas afin de rendre la prestation redistributive mais, de la même façon que le barème de la CNAF appliqué par les crèches fait varier le tarif de l'heure de garde en fonction du revenu des parents, dans le but d'égaliser les taux d'effort des employeurs. Ceci ne permet en rien d'assimiler le complément de mode de garde à une prestation sous condition de ressources. La majeure partie de la dépense provient d'ailleurs de la prise en charge des cotisations sociales : 100 % des cotisations pour l'emploi d'une assistante maternelle, qui est la même, sous plafond de rémunération, quel que soit le revenu du foyer employeur.

---

(1) Comme l'a remarqué Bertrand Fragonard, président délégué du Haut Conseil de la famille, la Cour a par ailleurs omis l'allocation de logement familiale, pourtant à fort effet redistributif.

En comparant de prestations qui ne sont pas comparables, la Cour constate assez logiquement des résultats anormaux : le CMG est en grande partie versé aux familles dont les revenus se situent dans les déciles supérieurs et non pas aux familles aux revenus les plus faibles. Votre rapporteure s'étonne que la Cour en conclue qu'il s'agit d'une grave anomalie et préconise d'instaurer un plafond de revenus pour bénéficier du complément de mode de garde.

La prestation est en effet, par construction, versée aux foyers qui ont un besoin de garde formelle de jeunes enfants, dont les parents sont donc actifs et dont les revenus sont logiquement plus élevés. Les montants cumulés versés aux foyers modestes sont faibles non pas parce que les montants de la prestation ne sont pas assez élevés, mais parce que très peu de foyers modestes la perçoivent : 92 % des enfants des foyers modestes sont en effet gardés par un parent qui ne travaille pas, ou très peu. Si les revenus de ces foyers sont modestes, c'est précisément parce qu'un parent, ou les deux, ne travaille pas, ou pas à temps plein.

En cas de garde formelle, les foyers modestes recourent d'ailleurs à la crèche dans les deux-tiers des cas, contre un tiers pour l'assistant maternel, car, malgré le complément de mode de garde, la crèche reste moins coûteuse que l'assistant maternel pour l'utilisateur. La garde formelle des foyers modestes est donc fortement subventionnée par le biais des différentes subventions publiques à la place de crèche que la Cour ne prend aucunement en compte.

Et la Cour ne fournit aucune évaluation de ses effets du plafonnement qu'elle préconise au regard des finalités que le législateur a assignées au complément de mode de garde : il n'y a ainsi ni analyse de l'éventuel effet report sur la garde collective, ni sur la baisse du taux d'activité féminine et des éventuelles dépenses au titre du complément de libre choix d'activité, ni sur le travail dissimulé en ce qui concerne le complément de mode de garde à domicile.

### ***b) Le reste-à-charge peut diminuer***

Malgré le dynamisme du complément de mode de garde, la hausse des coûts de l'accueil par l'assistant maternel entraîne un accroissement du reste à charge pour les ménages de revenus moyens. Le taux d'effort pour un couple biactif dont les deux parents gagnent le SMIC s'élève à 8 % des revenus d'activité en 2008 pour un reste à charge de 178 euros, mais il est de 10,6 % en 2012 avec un reste à charge de 255 euros. En crèche, pour le même foyer, le reste à charge est de 100 euros en 2008 et de 117 euros en 2012, les taux d'efforts passant de 4,5 % à 4,9 %.

En 2009, dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale (MECSS) sur la prestation d'accueil du jeune enfant, le rapport présenté par notre collègue Marie-Françoise Clergeau préconisait donc de procéder à une revalorisation du montant maximum du complément de mode de garde pour les familles à revenus modestes. La majoration nouvelle serait financée par une diminution des plafonds

de ressources des allocations du socle de base de la PAJE, prestation d'entretien sous conditions de ressources.

Le Haut Conseil de la famille préconise plutôt d'améliorer la solvabilisation des ménages modestes en intégrant le crédit d'impôt pour frais de garde au sein du complément de mode de garde afin de leur éviter d'avoir à procéder à une avance de trésorerie dissuasive. Ce crédit d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile est en effet issu de la transformation en 2006 d'une réduction d'impôt de 25 % (dans la limite de 2 300 euros) en un crédit d'impôt qui peut désormais atteindre 50 % des dépenses. Les foyers non imposables bénéficient donc désormais de cet avantage. Son coût est estimé à 1,070 milliard d'euros pour 2013 <sup>(1)</sup>.

## **2. La revalorisation des métiers de l'accueil individuel**

### ***a) La contribution des emplois à domicile***

À côté des assistants maternels, l'accueil individuel recouvre la garde au domicile du particulier employeur.

Plus de 45 100 enfants de moins de 3 ans sont gardés par un salarié à domicile ce qui représente près de 2 % de l'offre d'accueil. La garde est dite simple quand l'auxiliaire parental garde, à leur domicile, le ou les enfants d'une famille, elle est dite partagée quand l'auxiliaire parental est employé par deux familles et se rend en alternance dans les deux domiciles. Il n'y a pas d'obligation de diplôme ou de formation des auxiliaires parentaux mais la branche du particulier employeur est désormais fortement structurée FEPEM qui développe une politique active de formation.

Le coût élevé de la garde simple la réserve aux familles de cadres supérieurs des centres urbains. Mais le coût global de la garde à domicile partagée est inférieur à celui d'une place en crèche. Après la suppression de l'abattement de 15 points sur les cotisations patronales calculées sur l'assiette réelle (cumulable avec les avantages de la PAJE), la suppression de la possibilité de cotiser au forfait (les cotisations étant calculées sur la base du SMIC, quel que soit le montant du salaire versé) prive le particulier employeur de toute forme d'exonération de cotisations sociales. Seuls les avantages fiscaux sont maintenus, au demeurant intégrés dans un plafond global que le projet de loi de finances pour 2013 prévoit d'abaisser à 10 000 euros.

Votre rapporteure juge que ce bouleversement excessif de l'environnement des emplois à domicile risque d'être défavorable à l'offre d'accueil formel du jeune enfant. Le risque principal réside dans la hausse du travail dissimulé, qui fait donc perdre des droits sociaux au salarié et fragilise les actions menées par la branche.

---

(1) *Annexe Voies et moyens du projet de loi de finances pour 2013, Tome 2, p 223.*

### ***b) L'application des nouvelles conditions d'agrément***

L'application des dispositions adoptées en 2009 et 2010 en faveur de l'accueil chez l'assistant maternel indépendant a fait l'objet d'une enquête du CREDOC <sup>(1)</sup> demandée par la DGCS. Elle révèle une bonne application de ces dispositions. L'agrément initial à deux enfants accueillis simultanément est désormais généralisé. « L'agrément à deux » est de règle pour les services de Protection maternelle infantile, sauf cas particulier ou demande expresse de l'assistant maternel. L'augmentation des demandes et des agréments pour quatre enfants accueillis simultanément est davantage ciblée sur l'accueil périscolaire, l'accueil des fratries et l'accueil à temps partiel. La flexibilité du mode d'accueil individuel par l'assistant maternel s'en trouve donc renforcée. Les craintes de dégradation de la qualité de l'accueil se révèlent infondées.

Les nouvelles conditions d'agrément ont permis d'augmenter le nombre moyen de places agréés par assistant maternel de 10 % en trois ans.

Agrément pour un enfant	57 142
Agrément pour deux enfants	73 701
Agrément pour trois enfants	74 793
Agrément pour quatre enfants	51 984
Agrément pour cinq enfants et plus (accueil fractionné)	49 341
TOTAL	306 961

Sources : CNAF

La part des départements dont les taux de refus d'agrément sont élevés est désormais largement minoritaire. Selon l'enquête du CREDOC 28 % des départements présentent un taux de refus inférieur à 10 % des demandes et 60 % déclarent un taux de refus inférieur à 20 % des demandes.

Taux de refus d'agrément en 2010	Nombre de départements	Cumul en %
Moins de 10 %	21	28%
De 10 à moins de 20%	24	60%
De 20 à moins de 30%	14	79%
De 30 à moins de 40%	10	92%
De 40 à moins de 50%	2	96%
De 50 à moins de 60%	3	100%
60% et plus	0	-

Source : Étude assistants maternels DGCS, CRÉDOC E2i – 2012

(1) DGCS ; CREDOC, E2i, Étude relative à l'impact des mesures gouvernementales en faveur du développement de l'offre d'accueil chez l'assistant maternel. Mars 2012.

La bonne application de ces dispositions tient notamment à l'action de l'État en direction des services de la Protection maternelle et infantile : il définit les bonnes pratiques afin d'homogénéiser l'agrément sur l'ensemble du territoire. Sans réduire le niveau d'exigence en matière de sécurité ou de connaissance des règles de propreté et d'hygiène, il tend à limiter les pratiques inutilement restrictivement qui limitent l'offre d'accueil individuel.

En concertation avec l'Association des départements de France, le ministère a ainsi élaboré un référentiel de l'agrément des assistants maternels à destination des services de PMI. Diffusé en 2009, il a ensuite été fixé par le décret du 15 mars 2012. L'enquête du CREDOC révèle une bonne appropriation par les départements de ce référentiel. 95 % des départements interrogés l'ont intégré à leur procédure d'agrément et constatent qu'il donne des bases d'évaluation communes, harmonisées, plus claires, qui réduisent la part discrétionnaire de l'évaluation ce qui renforce l'égalité des droits des assistants maternels sur l'ensemble du territoire national. Le référentiel aide également à motiver les refus quand ils sont nécessaires. Le travail des puéricultrices des services de la PMI est facilité et légitimé par cette initiative.

### *c) Les aides à l'installation des assistants maternels*

Le prêt à zéro pour cent pour l'amélioration du lieu d'accueil de l'enfant (PALA) finance des travaux visant à améliorer le lieu d'accueil, la santé ou la sécurité des enfants gardés par l'assistant maternel (article 104 de la loi de financement pour 2011). Il s'élève à 10 000 euros et l'échéancier des remboursements a été porté à 120 mois. Sa montée en puissance semble rapide : on dénombre 1 388 bénéficiaires en août 2011 pour un montant de 7,4 millions d'euros, contre 900 000 euros fin 2010 pour 219 bénéficiaires. Il s'ajoute à des primes à l'installation délivrées par les caisses d'allocations familiales de 300 à 500 euros en moyenne qui compensent les frais liés à l'achat de matériel de puériculture nécessaire à l'accueil d'un jeune enfant.

Un autre dispositif, également éligible à ce prêt à taux zéro, vise à soutenir l'installation collective d'assistants maternels indépendants. En créant les maisons d'assistants maternels, la loi du 9 juin 2010 a pérennisé l'autorisation, initialement donnée par la loi de financement pour 2009, à quatre professionnels de se regrouper pour exercer hors domicile. Il s'agit notamment de lever les contraintes de logement qui limitent souvent l'agrément de la PMI. Quatre assistants maternels peuvent donc accueillir jusqu'à seize enfants dans un local géré en commun. Chaque enfant est confié à un assistant maternel par un seul employeur.

Votre rapporteure a constaté que cette nouvelle forme d'exercice du métier attire particulièrement des plus jeunes et qu'il constitue une bonne modalité d'entrée dans la profession. La sortie de l'isolement donne par ailleurs un nouvel élan à la carrière des assistants maternels en activité depuis plusieurs années. Ce sont autant de facteurs de renouvellement.

Pourtant, selon l'étude du CREDOC, il semble que les maisons d'assistants maternels n'apparaissent pas comme une priorité pour la plupart des départements qui accompagnent la demande mais ne la suscitent pas. Les services de la PMI sont souvent frileux vis-à-vis d'un dispositif qu'ils jugent trop peu encadré par les textes, au croisement du collectif et de la responsabilité individuelle de l'assistant maternel. Il n'y a donc pas de démarche active de la part de certaines collectivités pour encourager les assistants à monter des projets en ce sens.

Parmi les départements interrogés, on constate une forte représentation en zones rurales où les maisons d'assistants maternels compensent la rareté relative de l'accueil collectif, au même titre que les micro-crèches.

Localisation	Nombre de maisons d'assistants maternels indiquées par les départements	%	Nombre de départements
En zone urbaine	72	40 %	63
En zone rurale	90	49 %	62
Zone péri urbaine	21	11 %	63
TOTAL	183	100 %	

La pérennité des maisons d'assistants maternels a pu être mise en question puisque des problèmes d'organisation se posent souvent et que conflits entre assistants, dénués d'un tiers régulateur, peuvent rapidement aboutir à l'échec d'une structure. Mais dans chacun des trois départements qui ont le plus anciennement soutenu cette nouvelle forme d'accueil, il y a désormais plus de 20 maisons d'assistants maternels : 34 dans la Mayenne, 26 en Loire-Atlantique, 21 dans le Maine-et-Loire. La pérennisation de cette forme d'accueil ne fait donc plus de doute alors que 235 maisons d'assistants maternels sont recensées dans 66 départements et que 384 autres sont en projet dans 79 départements.

Les relais d'assistants maternels, les caisses d'allocations familiales et les intercommunalités doivent donc s'engager dans une démarche de soutien notamment juridique et technique aux tout premiers stades de création de la maison d'assistants maternels.

## **C. CETTE PRIORITÉ DOIT ETRE MAINTENUE**

### **1. Renforcer la coordination**

Votre rapporteure constate que la dynamique enclenchée depuis dix ans a nourri des initiatives foisonnantes mais que la coordination des différents acteurs doit être renforcée.

La CNAF joue un rôle de diagnostic et de financement des besoins. Elle mesure d'autant mieux les besoins locaux qu'elle intervient à la fois en matière

d'accueil collectif et d'accueil individuel *via* les réseaux d'assistants maternels et le financement du complément de mode de garde. Afin d'accroître le rééquilibrage territorial en matière d'accueil collectif, une déclinaison territoriale des créations de places d'accueil collectif pourrait être précisée dans la future convention d'objectifs et de gestion qui la lie à l'État.

Tous modes d'accueil formels confondus, le potentiel d'accueil varie en effet de 26 à 76 places pour 100 enfants de moins de 3 ans selon les départements de la métropole. Environ 30 % des départements ont un potentiel inférieur à 46, 30 % a un potentiel compris entre 46 et 52, un quart a un potentiel compris entre 53 et 59, et environ 15 % des départements, les mieux dotés, ont un potentiel supérieur ou égal à 60 pour 100 enfants de moins de 3 ans, soit du fait d'une forte densité d'assistants maternels, soit du fait d'un fort taux d'équipement en accueil collectif.

Mais la création de places dépend des cofinancements locaux. Or la petite enfance n'est actuellement la compétence obligatoire d'aucun échelon de collectivité. Votre rapporteure considère donc que la petite enfance ne doit pas être la grande oubliée des prochaines réformes relatives aux collectivités territoriales. Le dialogue que le Gouvernement vient d'initier avec différents acteurs de la petite enfance dans quatre régions est surprenant à ce titre, tant l'échelon régional est manifestement le moins adapté à la conduite des politiques en matière de petite enfance.

En février 2010, le Haut Conseil à la famille a proposé d'instaurer une obligation pour les communes et leurs regroupements d'élaborer un schéma de garde des jeunes enfants. Votre rapporteure estime que le bloc communal devrait être doté d'une compétence obligatoire : l'intercommunalité, appuyée par les centres intercommunaux d'action sociale, est pertinent pour coordonner les financements ; les niveaux municipaux et infra municipaux étant les plus adaptés pour analyser les besoins, gérer les services et établir des partenariats avec les initiatives associatives existantes.

Au plan national, une instance nationale de pilotage et de coordination pourrait coiffer les actuelles commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants. La composition de ces dernières être revue afin notamment d'y inclure systématiquement des représentants des entreprises de crèches.

La création des relais d'assistants maternels au *pro rata* du nombre de compléments de mode garde assistants maternels versés dans les départements pourrait être rendue obligatoire. À défaut d'une compétence obligatoire pour un échelon de collectivité, les commissions départementales pourraient déterminer au cas par cas si une telle obligation reposerait sur les caisses d'allocations familiales ou sur les collectivités locales.

Il est enfin crucial d'améliorer l'articulation avec le département au titre de la protection maternelle et infantile

## 2. Prolonger le plan métiers de la petite enfance

Annoncé en décembre 2008, le plan métiers de la petite enfance a permis d'accroître significativement le nombre de professionnels et d'accompagner ainsi le développement de l'accueil. Quatre principaux métiers et diplômes de la petite enfance sont concernés : infirmier spécialisé en puériculture (diplôme de niveau II) ; éducateur de jeunes enfants (diplôme de niveau III) ; intervenant auprès d'enfants justifiant d'une formation de niveau V, qualifiés principalement par le biais du diplôme d'État d'auxiliaire de puériculture (DEAP), certificat d'aptitude professionnelle (CAP) spécialité « petite enfance » ou brevet d'études professionnelles spécialité « carrières sanitaires et sociales » ; et enfin assistant maternel.

En quatre ans, le nombre total de diplômés a augmenté de 24 %, principalement en raison de l'augmentation du nombre d'auxiliaire de puériculture et de CAP spécialité « petite enfance ».

Diplôme	2007	2008	2009	2010
Puéricultrice	1 020	985	1 042	980
Éducation des jeunes enfants	1 230	302*	1 247	1 398
Auxiliaire de puériculture	2 866	3 192	3 661	3 664
CAP petite enfance	12 952	15 954	17 245	19 747
BEP carrières sanitaires et sociales	21 007	22 488	22 133	22 691
Total	39 075	42 619	45 328	48 480

\* Chiffre lié au passage de la scolarité d'EJE à 3 ans

Source : DREES

Votre rapporteur considère qu'il accentuer l'effort en matière de valorisation des acquis de l'expérience. Le CAP petite enfance est le diplôme de l'éducation nationale qui fait l'objet du plus grand nombre de validation des acquis de l'expérience de même que celui d'éducateur de jeunes enfants, qui permet d'accéder à des fonctions de direction. Mais le CAP petite enfance n'a pas encore trouvé pleinement sa place parmi les différentes formations or c'est souvent la seule perspective offerte aux assistants maternels. De nouveaux parcours aboutissant à des qualifications mieux reconnues doivent être définis.

L'accès des assistants maternels à la formation continue doit faire l'objet d'une attention soutenue des pouvoirs publics. Elle nécessite l'accord d'un employeur facilitateur qui fournit une avance ultérieurement remboursée par le fonds de financement de la formation. Un référentiel de formation à destination des assistants maternels a été réclamé à votre rapporteure par les représentantes de la profession qu'elle a auditionnées.

### **3. Ne pas étouffer les initiatives**

Lors des auditions menées par votre rapporteure, l'excès de normes a été souligné par de nombreux professionnels de la petite enfance.

Une réglementation appliquée de façon homogène sur le territoire national est une nécessaire garantie de qualité de l'accueil. Mais les comparaisons européennes révèlent qu'elle est parfois excessive en France. À titre d'exemple, le recueil de normes publié par l'Association française de normalisation (Afnor) intitulé « Crèches et maternelles – Sécurité, santé et bien-être » comporte près de 600 pages. On y relève que d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les établissements devront surveiller périodiquement la qualité de l'air des locaux. Des règles d'aménagement coûteuses sont parfois imposées alors qu'elles n'apportent aucune plus-value par rapport aux règles d'hygiène les plus élémentaires que respectent évidemment les personnels de la petite enfance. Cette situation est aggravée par le fait qu'il existe autant de prescripteurs que de services départementaux de la PMI. Trop de mesures simples relevant des responsables des établissements exigent d'ailleurs une autorisation préalable.

Les prérequis accroissent les coûts des projets d'une façon variable d'un département à l'autre. Cette hétérogénéité est particulièrement préjudiciable aux crèches d'entreprises, qui opèrent au niveau national.

Les services de la DGCS doivent donc poursuivre leur travail d'élaboration de référentiel à destination des services des PMI, désormais en matière d'accueil par un assistant maternel et d'accueil dans les établissements. Il ne s'agit pas de référencer à chaque fois l'objectif optimal mais de préciser le niveau indispensable au-delà duquel toutes les exigences, spécifiques doivent être pleinement justifiées par les configurations locales. Il en va de l'égalité d'accès aux modes d'accueil par les familles sur l'ensemble du territoire mais aussi de l'égalité de traitement des professionnels de la petite enfance.

### **4. Ne pas revenir en arrière**

La conclusion de votre rapporteure prend la forme d'un appel à la vigilance. L'adoption irréfléchie de mesures démagogiques et purement réactives risque de scléroser un secteur dynamique mais fragile. L'annonce récente d'une « *abrogation des décrets Morano* » manifeste la démission de la ministre déléguée à la famille devant le mouvement protestataire « Pas de bébé à la consigne ».

L'article 19 du décret du 7 juin 2010 a abaissé de 50 % à 40 % de l'effectif le seuil minimum des personnels chargés de l'encadrement des enfants disposant des qualifications les plus élevées. La qualification, l'expérience et la compétence des autres membres de l'équipe, qui passent de 50 à 60 %, sont définis par arrêtés. Saisi d'un recours contre ces dispositions, le Conseil d'État, par sa décision du 25 janvier 2012, a pourtant jugé « *qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, notamment des rapports et publications produits, qu'elles soient entachées*

*d'erreur manifeste d'appréciation au regard des conditions de sécurité dans lesquelles les enfants doivent être accueillis* ». Il a également écarté le grief d'une méconnaissance des stipulations de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant en matière d'intérêt supérieur de l'enfant.

De même, rien dans la loi ni dans les conventions internationales en matière de droit de l'enfant n'interdit l'assouplissement réglementaire, bienvenu pour grand nombre de familles, consistant à moduler le taux d'accueil d'enfants en surnombre selon la capacité d'accueil autorisée de l'établissement. Plutôt que l'ancienne règle uniforme limitant le taux de surnombre à 10 % de la capacité d'accueil autorisée, certains jours de la semaine et à condition que le taux d'occupation n'excede pas 100 % en moyenne hebdomadaire, la nouvelle règle prévoit une modulation adaptée à la taille initiale de l'établissement : de 10 % jusqu'à 20 places, de 15 % de 21 à 40 places et de 20 % à partir de 41 places. Après plus de deux ans de mises en œuvre, ces dispositions se sont révélées bien adaptées aux situations concrètes.

Il semble à votre rapporteure qu'il n'y a pas grande cohérence à simultanément dénoncer « la garde comme une valise à la consigne » dans le cas où le ratio d'encadrement à la crèche est d'*un professionnel de la petite enfance pour cinq enfants qui ne marchent pas* et d'*un pour dix enfants qui marchent*, alors qu'on offre par ailleurs comme seule nouvelle perspective d'accueil une préscolarisation à l'école maternelle où le taux d'encadrement est de *un adulte pour quinze enfants*...

Votre rapporteure tient enfin à rappeler qu'il ne faut pas opposer l'efficacité à la qualité. Les signaux envoyés aux professionnels, à statut public, des établissements d'accueil ne leur rendront pas service car ils nuisent à tous ceux qui ont contribué, depuis deux ans, à l'optimisation de l'occupation des places. Le signal est également défavorable pour l'accueil du jeune enfant en général tant il conduit à opposer caricaturalement secteur public et secteur privé. Or la coopération avec le secteur privé est fondamentale, non seulement grâce au rôle nouveau des entreprises de crèches mais parce que la contribution des employeurs est essentielle pour favoriser la parentalité en entreprise, ce qui réduit le besoin de garde formelle à la charge de la collectivité.

La dilapidation de l'héritage ne fait pas une politique, et moins encore une politique familiale.



## EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS À LA BRANCHE FAMILLE

### QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2013

#### *Section 4*

#### ***Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille***

#### *Article 71*

#### **Expérimentation d'un dispositif d'appui des caisses d'allocations familiales à des parents en parcours d'insertion afin qu'ils emploient des assistants maternels agréés en sous-activité**

Le numéro d'octobre 2012 de la revue *Assistantes maternelles magazine* vient de présenter un dispositif élaboré depuis 2007 par la Ville de Grigny dans l'Essonne<sup>(1)</sup>. Le relais d'assistants maternels (RAM), soutenu par la caisse d'allocations familiales (CAF), par la commune puis par la maison départementale des solidarités, a institué pour des familles en parcours d'insertion ayant un besoin de mode d'accueil formel de leurs enfants, l'équivalent d'un système de versement à tiers du complément de mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). En cas de recours à des assistants maternels agréés en sous-activité identifiés par le relais et s'engageant à pratiquer des tarifs horaires limités, la caisse se substitue aux parents pour avancer les frais et des travailleurs sociaux accompagnent les différents participants du dispositif, dans leur démarche d'insertion ou de retour à l'activité. Des primes spécifiques ont été mises en place par la caisse pour financer l'accueil à des horaires atypiques.

Le présent article vise, en son premier alinéa, à autoriser le ministre en charge de la famille à établir, par arrêté, une liste de caisses d'allocations familiales chargées d'expérimenter un dispositif en tous points concordant avec celui de Grigny. Ces caisses interviendraient en partenariat avec des collectivités territoriales et des relais d'assistants maternels, pendant une durée de deux ans.

En son dernier alinéa, le présent article prévoit que « *le Gouvernement transmet au Parlement un rapport d'évaluation avant la fin de l'expérimentation, assorti des observations* » des caisses, des collectivités et des relais ayant participé à l'expérimentation.

Votre rapporteure ne conteste pas le mérite d'initiatives qui aident des parents de jeunes enfants, au niveau du revenu de solidarité active, à concilier vie

---

(1) Un entretien vidéo est présenté sur le site internet [www.assmatmag.com](http://www.assmatmag.com).

familiale et parcours de réinsertion professionnelle (pour faciliter les périodes de formation ou en recherche d'emploi), tout en augmentant l'activité d'assistants maternels en difficulté. Dans la mesure où l'accueil par un assistant maternel est moins coûteux pour la collectivité qu'une place en établissement collectif, ce genre d'initiative des caisses traduit un bon usage des fonds publics.

Mais votre rapporteure s'étonne que l'on demande au Parlement d'autoriser un arrêté ministériel coordonnant des initiatives préexistantes. Votre rapporteure souhaite donc mieux circonscrire la portée de cette mesure et s'interroger sur sa présence en loi de financement.

### **1. Une mesure relevant de l'action sociale conduite par les caisses d'allocations familiales**

Les caisses d'allocations familiales versent les aides légales conformément aux dispositions figurant dans la loi. À ce titre, elles sont, aux côtés des caisses de la Mutualité sociale agricole, les « *organismes débiteurs des prestations familiales* » mentionnés par le présent article.

Parallèlement, l'article R. 263-2 du code de la sécurité sociale les autorise à organiser un service social. À ce titre, elles disposent de dotations d'action sociale, ou « fonds propres », qui sont des dépenses limitatives, au prorata des prestations légales versées. Chaque caisse est libre de son usage, dans le respect des grandes orientations fixées par une convention d'objectifs et de gestion (COG) liant l'État à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), elle-même déclinée en contrats liant la CNAF à chaque caisse. Ces crédits, dont le montant total approche le milliard d'euros en 2012, financent des aides individuelles ou des prêts, l'emploi de travailleurs sociaux, ainsi que des subventions à des associations ou des centres sociaux.

L'insertion sociale et professionnelle de familles modestes, en particulier monoparentales, figure au tout premier rang des actions menées sur ce fondement par les caisses, et de même l'accompagnement des assistants maternels en difficulté. C'est à ce titre que des caisses établissent d'ores et déjà des dispositifs combinant prestations extra-légales et aides légales que l'on peut comparer et parfois identifier à celui du présent article.

La mesure du présent article entre donc dans le champ de l'action sociale de chacune des caisses qu'il appartient bien au ministre en charge de la famille de coordonner par le biais de la CNAF. On ne saurait donc s'étonner de l'appréciation figurant à l'étude d'impact jointe au projet de loi de financement, à la rubrique « impact sur les administrations publiques ou les caisses de sécurité sociale » selon laquelle « *pour les caisses de sécurité sociale participant à l'expérimentation, cela supposera la mise en place d'une organisation et de circuits de gestion alliant prestation légale et action sociale. Cette organisation, conforme aux engagements pris dans le cadre contractuel des conventions d'objectifs et de gestion, ne devrait pas soulever de difficultés particulières.* »

Votre rapporteure convient bien volontiers qu'inviter solennellement en loi de financement des organismes de sécurité sociale à expérimenter des mesures qu'ils mettent déjà en œuvre ne devrait pas représenter, pour ces derniers, de difficultés particulières.

La difficulté pourrait résider du côté du Parlement dont le rôle consiste à voter la loi et non à doter d'une apparence législative une circulaire ou un communiqué, aussi louable que soit son contenu. L'expérimentation proposée est déjà mise en œuvre : elle peut être étendue, ajustée si nécessaire, modifiée, complétée ; mais le pouvoir réglementaire dispose pour cela de suffisamment de moyens.

Votre rapporteure souhaiterait par ailleurs émettre des réserves appuyées concernant la qualité des informations fournies au Parlement à l'appui de la seule mesure relative à la famille du projet de loi de financement. Alors que des informations publiques, accessibles à tous, permettent d'établir que l'objectif fixé de la mesure peut être atteint par plusieurs voies, l'étude d'impact, censée éclairer la décision du Parlement, ne fait figurer à la rubrique « autres options possibles », pourtant cruciale dans ce type de document, que la mention suivante : « *Sans objet* ».

## **2. L'absence d'incidence en loi de financement.**

La même étude d'impact évalue la mesure entre 6 et 12 millions d'euros dans l'hypothèse où dix caisses participeraient au dispositif pour un nombre total de bénéficiaires de l'expérimentation « *compris entre 1 124 et 2 248* ». Chaque participant devenant un nouveau bénéficiaire du complément de mode de garde, la dépense nouvelle réside dans le meilleur accès au dispositif d'aide légale. On ignore s'il faut retrancher des bénéficiaires mentionnés ceux qui le sont déjà ou sont sur le point de l'être du fait d'initiatives existantes qui se retrouveraient attirées à la mesure.

L'objectif de dépense pour l'ensemble des régimes de base de la branche famille projeté pour 2013 étant de 58,6 milliards d'euros, l'incidence financière de la seule mesure de cette loi de financement à destination des familles serait donc de 0,015 %, à peine plus d'un dix-millième. Au regard des montants de 5,498 milliards d'euros versés en 2012 pour le seul complément de mode de garde assistants maternels de la PAJE, l'incidence de la mesure s'élève à 0,145 %, à peine plus d'un millième.

Votre rapporteure estime donc que le Gouvernement méconnaît les règles établies par le législateur organique. L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale prévoit que ne peuvent « *figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir* » que les dispositions « *ayant un effet sur les dépenses* » (1° du C du V).

Les dispositions qui n'ont pas de lien avec le financement de la sécurité sociale sont donc considérées comme des « cavaliers sociaux » et censurées à ce titre par le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel censure ainsi comme cavaliers sociaux des dispositions qui n'ont pas d'incidence financière directe et suffisante sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. À ce titre un amendement parlementaire à la loi de financement pour 2011, adopté par votre commission, qui restreignait au bénéfice du département le montant des allocations familiales que peut percevoir une famille lorsque son enfant est confié au service de l'aide sociale à l'enfance, devenu article 107 de la loi de financement, a été censuré. Cette même décision a censuré pour le même motif un amendement d'initiative gouvernementale qui étendait à l'ensemble des régimes la faculté pour les parents de partager les indemnités journalières non utilisées au titre du congé d'adoption. Le coût de cette mesure était évalué à un million d'euros mais le conseil l'a jugé d'effet trop limité sur les finances de la sécurité sociale.

Puisque la mesure présentée est sans véritable portée financière, on cherche un autre motif à la demande d'une habilitation législative. Sert-elle à sécuriser juridiquement certains des dispositifs déjà déployés au plan local ? Mais ni l'étude d'impact jointe au projet de loi, ni l'exposé des motifs, ni le texte ne permettent d'identifier les dispositions du code de la sécurité sociale auxquelles il est nécessaire de déroger par la loi afin d'établir en pratique un système de versement à tiers. La seule conséquence de l'intervention du législateur consisterait à *restreindre* à des familles au niveau du revenu de solidarité active l'accès à un tel dispositif.

### **3. Le reste à charge n'est pas modifié.**

Or si le tiers-payant évite d'avancer les frais, il ne supprime pas l'existence d'un reste-à-charge une fois perçues toutes les aides, auquel correspond « un taux d'effort » en pourcentage du revenu disponible des familles selon le mode d'accueil du jeune enfant. Le tiers payant desserre une contrainte de liquidité à brève échéance mais ne modifie pas le taux d'effort.

Conformément au b) du I. de l'article L. 531-5 du code de la sécurité sociale, le complément de mode de garde comprend « *une prise en charge partielle de la rémunération de la personne qui assure la garde de l'enfant* ». Son montant maximal est de 452,75 euros par mois et un reste-à-charge de 15 % est toujours obligatoire, même en-deçà de ce plafond. Un crédit d'impôt compense une partie des coûts supplémentaires (articles 199 *sexdecies* du code général des impôts).

Comme l'indique le programme de qualité et d'efficience joint au projet de loi de financement, ce taux d'effort est toujours inférieur à 5 % depuis 2008 pour les familles dont les revenus sont égaux à 2 SMIC en cas d'accueil en établissement mais il a augmenté progressivement, de 8 % à 10,6 % en cas d'accueil de l'enfant par un assistant maternel, le reste à charge passant de 178

euros à 255 euros. Ceci résulte de l'augmentation des rémunérations des assistants, justifiée par ailleurs par leur professionnalisation croissante, mais causé également par des tensions salariales traduisant une insuffisance de l'offre dans certains bassins de vie.

Or le périmètre de l'expérimentation présentée exclue précisément les conditions habituelles de rémunération puisqu'il est circonscrit à des assistants maternels en sous-activité et faisant l'objet d'un accompagnement social par la CAF. L'addition d'un niveau minimal de rémunération de l'assistant maternel, d'un montant maximal du CMG et de dispositifs spécifiques d'aides extra-légales aboutit sans aucun doute à un reste à charge raisonnable même pour une famille au RSA, mais un tel constat n'est pas généralisable aux bénéficiaires du CMG en général, au nombre de 870 000 en 2012.

Votre rapporteure estime que des ajustements du CMG peuvent être envisagés et que la piste du rapprochement du crédit d'impôt et du CMG doit être explorée. Mais sur ce sujet, comme sur tous ceux qui entrent dans le champ d'une loi de financement de la sécurité sociale, la mesure présentée n'apporte pas de réponse.

Aussi votre rapporteure regrette l'écart entre le libellé de la mesure : « *améliorer l'aide à la garde d'enfant pour introduire davantage d'égalité entre les familles* », et son véritable contenu.

\*

*La Commission adopte l'article 71 sans modification.*

*Article additionnel après l'article 71*

**Rétablissement des allocations logement en cas de recevabilité d'un dossier de surendettement**

*La Commission examine l'amendement AS 198 de Mme Marie-Françoise Clergeau.*

**Mme Marie-Françoise Clergeau.** Cet amendement vise à prévenir les expulsions de logement dans les cas où les impayés de loyer entraînent la suspension des allocations de logement, notamment lorsque le bailleur refuse de recevoir le versement de l'allocation en tiers payant ou lorsque le logement est indécent. Il prévoit le rétablissement automatique de toutes les allocations de logement lorsqu'un dossier de surendettement est déclaré recevable.

Cet amendement est approuvé par le Gouvernement.

**Mme Geneviève Levy, rapporteure pour la famille.** Je voudrais d'abord exprimer mon étonnement devant la rapidité avec laquelle nous avons examiné l'unique article de ce projet de loi de financement, l'article 71, qui relève de la branche famille. Si c'est cela, le geste fort promis par la majorité en direction des familles, il me paraît particulièrement inconsistant. De telles expérimentations de versement en tiers-payant existent déjà. En outre, cette mesure n'a pas sa place dans une loi de financement. Enfin, elle risque d'être censurée par le Conseil constitutionnel en raison de son faible impact financier.

Quant à l'amendement, j'y suis défavorable car il reviendrait à obliger les caisses d'allocations familiales à verser ces allocations au bailleur même lorsque le logement est indécent, alors que cela leur est aujourd'hui interdit dans le cadre de leur mission de lutte contre le logement indécent. On risque de financer ainsi des exploités de la misère. Il y a certainement d'autres moyens de prévenir les expulsions.

**Mme Marie-Françoise Clergeau.** Je ne peux pas vous laisser dire que le Gouvernement néglige la branche famille, alors qu'il lui a consacré cette année un effort de 1 milliard d'euros : il a inscrit 350 millions d'euros dans la loi de finances rectificative de 2012 au titre de l'allocation de rentrée scolaire, et les 650 millions d'euros apportés à la branche famille qui vont permettre de limiter son déficit.

Il est vrai qu'il existe des logements indécents, même si la loi interdit à leurs propriétaires de les louer. Mais cela ne nous dispense pas de prendre des mesures pour éviter l'expulsion des 8 000 familles en grande difficulté que l'état actuel du droit ne protège pas.

**Mme Isabelle Le Callennec.** À qui seront versées ces allocations au cas où elles seront rétablies ?

**Mme Geneviève Levy, rapporteure.** Au bailleur, et c'est précisément la raison pour laquelle cette mesure présente des risques.

*La Commission adopte l'amendement AS 198.*

*Article additionnel après l'article 71*

**Création du congé d'accueil de l'enfant**

*La Commission examine l'amendement AS 195 de Mme Marie-Françoise Clergeau.*

**Mme Marie-Françoise Clergeau.** La Commission connaît bien cet amendement, qui lui est présenté depuis 2006 et qu'elle a voté à l'unanimité en 2007. Il vise à transformer le congé de paternité, uniquement fondé sur le lien de filiation, en « *congé d'accueil de l'enfant* », ouvert au partenaire du parent contribuant à l'éducation de l'enfant. Il s'agit d'une mesure d'équité, conforme à la préconisation de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité – la HALDE – suite à la saisine de celle-ci par un couple de femmes liées par un pacte civil de solidarité (PACS), qui subissait les incohérences du droit social. En effet, les couples homosexuels sont reconnus pour certaines prestations sociales ou comme foyer fiscal. Par ailleurs, certaines entreprises comme certaines administrations ont déjà mis en place un tel congé d'accueil de l'enfant.

**Mme Geneviève Levy, rapporteure.** Je suis défavorable à cet amendement. Pourquoi traiter ainsi à la va-vite une question aussi fondamentale alors que nous aurons bientôt un débat sur le mariage homosexuel ?

**Mme Marie-Françoise Clergeau.** Ce n'est ni un sujet que la Commission découvre aujourd'hui ni une question fondamentale : cet amendement n'introduit pas de bouleversement ; il s'agit simplement d'appliquer le droit commun à la situation de ces couples. Lorsque nous avons créé le congé de paternité, nous aurions dû prévoir une telle disposition. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé recevable la plainte du couple de femmes que j'évoquais tout à l'heure.

**Mme Geneviève Levy, rapporteure.** La Cour s'est prononcée sur la forme, et non sur le fond. En outre, le congé de paternité a été institué pour inciter les pères à partager les tâches familiales.

**M. Christophe Cavard.** Nous sommes très sensibles à cet amendement. Votre rejet est compréhensible, madame la rapporteure, eu égard à votre position sur le mariage homosexuel, mais ce n'est pas la question : cet amendement vise simplement à rétablir l'égalité des droits, et à donner à tous les parents, quelle que soit la forme de leur sexualité, le temps d'accueillir leur enfant.

**M. Denys Robiliard.** Il y a un problème de rédaction : au quatrième alinéa, il faut supprimer les mots « de paternité ».

*La Commission adopte l'amendement AS 195 ainsi rectifié.*

*Article additionnel après l'article 71*

**Codification du Fonds national de financement de la protection sociale**

*La Commission examine l'amendement AS 197 de Mme Marie-Françoise Clergeau.*

**Mme Marie-Françoise Clergeau.** 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 prévue à l'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007. Il précise que l'État et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) abondent le fonds chaque année.

**Mme Geneviève Levy, rapporteure.** Avis défavorable : les financements ne viennent pas de simples déclarations ; ils doivent être votés chaque année en loi de finances ou en loi de financement. Or je constate que le Gouvernement n'a inscrit aucun crédit cette année.

**M. Jérôme Guedj.** Il s'agit d'un amendement extrêmement important puisqu'il permet la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007. Depuis, les gouvernements successifs ont indiqué que ce fonds bénéficierait d'un abondement de 150 millions d'euros de la part de l'État afin de couvrir les charges nouvelles, notamment pour les départements, liées à la mise en œuvre de cette loi. Je rappelle que ce fonds n'a été abondé qu'en 2007, à hauteur de 30 millions d'euros, et par la CNAF uniquement.

**Mme Isabelle Le Callennec.** À quoi bon confirmer l'existence de ce fonds alors que le budget de 2013 ne prévoit pas le moindre euro de financement. Quel intérêt de consacrer par la loi une caisse vide ?

*La Commission adopte l'amendement AS 197.*

*Article additionnel après l'article 71*

**Rapport du Gouvernement sur la transformation du congé de paternité**

*La Commission est ensuite saisie de l'amendement AS 196 de Mme Marie-Françoise Clergeau.*

**Mme Marie-Françoise Clergeau.** Cet amendement vise à ce que le Gouvernement évalue les conditions de transformation du congé de paternité en congé d'accueil de l'enfant.

**Mme Geneviève Levy, rapporteure.** Défavorable pour les mêmes raisons que précédemment.

*La Commission adopte l'amendement AS 197.*

## *Article 72*

### **Objectifs de dépenses de la branche famille pour l'année 2013**

En application du 2° du D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, le présent article a pour objet de fixer les objectifs de dépenses de la branche famille pour 2013.

Les dépenses de la branche famille sont pour l'essentiel celles de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), qui retrace 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 dépense. Seules les sommes versées par certains régimes spéciaux ayant le caractère de complément de salaire ne sont pas prises en compte.

L'objectif de dépenses est fixé en fonction des montants prévisionnels des dépenses de la branche, compte tenu à la fois des évolutions prévisibles du nombre des allocataires des prestations familiales, des objectifs des caisses en matière d'action sociale, du taux de revalorisation des bases mensuelles de calcul des allocations familiales (BMAF), ainsi que des éventuelles mesures nouvelles du projet de loi de financement.

L'objectif de dépenses pour l'année 2013 s'élève à 58,6 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et à 58,1 milliards d'euros pour le seul régime général. Il est donc en hausse de 1,7 milliards d'euros (2,9 %) par rapport aux objectifs rectifiés pour l'année 2012 tant pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (56,9 milliards d'euros) que pour le seul régime général (56,4 milliards d'euros). La hausse s'élève cependant à 2,1 milliards d'euros (3,75 %) quand l'objectif de dépenses pour 2013 est comparé à l'objectif initial pour l'année 2012 qui ne pouvait tenir compte des mesures nouvelles adoptées ultérieurement, hors lois de financement, telle l'augmentation, courant 2012, de 25 % du montant de l'allocation de rentrée scolaire. Le montant de cette mesure rend compte de l'écart constaté.

Pour l'année 2013, l'augmentation des dépenses s'expliquerait principalement par le dynamisme des aides au logement (+ 4,1 %), conséquence de l'augmentation du chômage ; par la croissance des dépenses extra-légales d'action sociale de la CNAF, principalement en matière d'accueil du jeune enfant ; par les transferts aux autres branches de la sécurité sociale pour les avantages familiaux de retraite (+ 4 %) ; et par la revalorisation des bases mensuelles des allocations familiales.

Aucune mesure spécifique d'économie pour la branche famille n'est prévue dans le projet de loi de financement mais la CNAF va continuer de bénéficier de mesures anciennes et nouvelles en matière de lutte contre la fraude.

L'incidence financière de la seule mesure nouvelle relative à la branche famille (à savoir l'expérimentation du versement en tiers payant du complément de mode de garde, *cf.* article 71) est difficile à évaluer. L'étude d'impact jointe au projet l'estime entre 6 et 12 millions d'euros pendant les deux années de durée de l'expérimentation, ce qui représenterait entre 0,01 % et 0,02 % des dépenses de la branche.

\*

*La Commission adopte l'article 72 sans modification.*



## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*(par ordre chronologique)*

- **Union Nationale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOSS)** – **Mme Christine Attali-Marot**, présidente de la commission Petite enfance, **Mme Karine Métayer**, responsable du pôle Enfance, jeunesse, familles, et **M. Ronald Maire**, conseiller technique des politiques territoriales et des politiques sanitaires et sociales
- **Fédération française des entreprises de crèches (FFEC)** – **M. Sylvain Forestier**, président et **Mme Caroline Kovarsky**, déléguée générale
- **Association des maires de France (AMF)** – **Mme Élisabeth Laithier**, adjointe au Maire de Nancy, déléguée à la politique familiale et à la petite enfance, **Mme Sarah Othmann**, conseillère technique au département Action sociale, et **M. Alexandre Touzet**, chargé des relations avec le Parlement
- **Association des départements de France (ADF)** – **M. Jérôme Guedj**, président du conseil général de l'Essonne et député, **M. Jean-Pierre Hardy**, chef du service social, **Mme Nathalie Alazard**, conseillère technique enfance et **Mme Marylène Jouvien**, chargée des relations avec le Parlement
- **Fédération des particuliers-employeurs de France (FEPEM)** – **Mme Marie-Béatrice Levaux**, présidente et **Mme Isadora Hugo-Provost**, chargée de mission
- **Syndicat professionnel des assistants maternels et assistants familiaux (SPAMAF)** – **Mme Monique Dufourny**, secrétaire générale, et **Mme Françoise Bauche**, chargée de communication
- **Association nationale des puéricultrices diplômées et des étudiantes (ANDPE)** – **Mme Emilie Courtois**, puéricultrice, et **M. Florent Brault**, puéricultrice
- **Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP)** – **M. Philippe Dupuy**, délégué Petite enfance et emploi, **Mme Fadila Bakli**, chargée de mission
- **Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles (UFNAFAAM)** – **Mme Corinne Begue**, membre du bureau et présidente Ille-et-Vilaine, **Mme Sandra Onyszka**, chargée de communication et **M. Christophe Lamborot**, président de l'Association des familles d'accueil du Rhône

- **Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS)** – **Mme Christiane Pallez**, administratrice, **M. Christophe Piteux**, délégué général adjoint, et **M. Frédéric Bodo**, conseiller technique
- **Observatoire de la parentalité en entreprise (OPE)** – **M. Jérôme Ballarin**, président
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** – **Mme Valérie Corman**, directrice de la protection sociale, **Mme Béatrice Gruau-Racine**, chef de file MEDEF au conseil d'administration de la CNAF, et **Mme Ophélie Dujarric**, chargée de mission à la direction des affaires publiques
- **Union professionnelle artisanale (UPA)** – **Mme Fabienne Munoz**, chef de file UPA au conseil d'administration de la CNAF, **M. Christian Pineau**, conseiller technique en charge des affaires sociales, et **Mme Caroline Duc**, chargée des relations avec le Parlement
- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. Georges Tissié**, directeur des affaires sociales et **M. Olivier Collas**, membre de la commission sociale de la CGPME, chef de file de la CGPME au conseil d'administration de la CNAF
- **Direction de la sécurité sociale (DSS)** – **M. Thomas Fatome**, directeur, **Mme Elisabeth Le Hot** et **M. Raphaël Sodini**, chef du bureau des prestations familiales et des aides au logement
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – **M. Philippe le Clézio** et **Mme Annie Godo-Noël**, secrétaires confédéraux
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **M. Noël Barbier**, chargé des questions de politique familiale
- **Confédération française de l'encadrement CGC (CFE-CGC)** – **M. Jean-Yves Delannoy**, délégué national secteur de la protection sociale et **Mme Anne Bernard**
- **Confédération générale du travail (CGT)** – **Mme Caroline Ferreira**, responsable nationale en charge de la protection sociale, et **Mme Christine Guinand**, conseillère confédérale
- **Force ouvrière (FO)** – **M. Patrick Brillet**, administrateur de la CNAF, et **Mme Karine Beaurain**, assistante au secteur protection sociale
- **Union nationale des associations familiales (UNAF)** – **M. Laurent Clévenot**, secrétaire général, et **Mme Claire Ménard**, chargée des relations parlementaires

- **Centre d'analyses stratégiques** – **Mme Delphine Chauffaut**, chef du département « questions sociales », et **Mme Marie-Pierre Hamel**, chargée de mission
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) – Ministère des solidarités et de la cohésion sociale** – **Mme Sabine Fourcade**, directrice générale de la cohésion sociale et **Mme Hélène Paoletti**, chef du bureau familles et parentalité
- **Haut Conseil à la famille (HCF)** – **M. Bertrand Fragonard**, président délégué, et **Mme Elizabeth Le Hot**, secrétaire générale
- **Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)** – **M. Jean-Louis Deroussen**, président, **M. Hervé Drouet**, directeur et **Mme Patricia Chantin**, chargée des relations avec le Parlement
- **Fédération des Entreprises de Services à la personne (FESP)** – **M. Maxime Aiach**, président, **M. Olivier Peraldi**, directeur de la stratégie et de la communication et **M. Guillaume Didier**, directeur conseil de Vae Solis Corporate