

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Examen du rapport d'information en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) sur la prestation d'accueil du jeune enfant (*Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure*)..... 2

Mardi

7 juillet 2009

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 05

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence de
M. Pierre Méhaignerie,
Président**



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 7 juillet 2009

La séance est ouverte à quatorze heures quarante.

(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission)

La Commission des affaires sociales procède à l'examen du rapport d'information de Mme Marie-Françoise Clergeau en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) sur la prestation d'accueil du jeune enfant.

M. le président Pierre Méhaignerie. Chers collègues, l'ordre du jour appelle l'examen du rapport d'information de Mme Marie-Françoise Clergeau sur la prestation d'accueil du jeune enfant, la PAJE, établi en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, la MECSS.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. La France mène, depuis plus de cinquante ans, une politique familiale active contribuant au dynamisme de la natalité. La PAJE, instituée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, s'inscrit dans cette logique. Sa création visait principalement à renforcer le libre choix des familles en améliorant leur solvabilité et à simplifier le dispositif antérieur en rendant l'aide plus lisible.

La PAJE a pour objet de contribuer à compenser des coûts liés à la naissance, l'entretien et la garde de l'enfant, ou des pertes de revenus liés à l'arrêt ou la réduction de l'activité professionnelle consécutive à son arrivée. Elle vise à répondre à des objectifs différents mais concourant tous à faciliter la réalisation du désir d'enfant et l'accueil du jeune enfant. Elle regroupe cinq aides qui se substituent progressivement, sur une période de six ans courant jusqu'à fin 2009, à d'autres prestations créées durant les vingt années précédentes et poursuivant des objectifs de même nature.

La PAJE est constituée d'un socle de base de deux aides attribuées sous condition de ressources : la prime à la naissance ou à l'adoption et l'allocation de base. Elle comprend aussi trois aides complémentaires, attribuées sans condition de ressources mais dont les montants sont modulés en fonction des revenus : le complément de libre choix d'activité, ou CLCA ; le complément optionnel de libre choix d'activité, ou COLCA ; le complément de libre choix du mode de garde, ou CMG. Ces aides sont versées, sur demande des familles, par les caisses d'allocations familiales, pendant la grossesse pour la prime de naissance, jusqu'aux trois ans de l'enfant pour l'allocation de base et le CLCA, jusqu'à ses six ans pour le CMG.

Lors de la création de la PAJE, grâce à l'augmentation sensible des plafonds de ressources, il était prévu d'accroître de 10 % le nombre de bénéficiaires. De fait, l'extension du champ d'application de la prestation et l'augmentation du nombre des naissances ont entraîné un surcroît de dépenses important. Fin 2008, la PAJE était versée à 2 215 000 familles et représentait un coût annuel de 11,6 milliards d'euros. Les allocations d'entretien représentent 40 % de ce coût et les compléments 60 %. Environ la moitié des bénéficiaires perçoivent uniquement l'allocation de base, l'autre moitié cumulant plusieurs composantes de la PAJE.

En cinq ans, le nombre de familles bénéficiaires de prestations a augmenté de 20 % et la dépense correspondante d'un tiers, soit 3,5 milliards d'euros. Hormis le dynamisme de la

natalité, la principale cause de cette évolution est le quasi-doublement des aides à la garde extérieure au foyer par une assistante maternelle, la PAJE confortant la double action conduite depuis une vingtaine d'années sur la demande et l'offre de ce mode de garde.

Depuis la création de la PAJE, le surcroît de dépenses augmente fortement chaque année : un an avant la fin de sa montée en charge, il est déjà trois fois supérieur à la prévision, en raison d'une sous-évaluation persistante des effets liés à l'extension du dispositif et de la modification du comportement des familles. Qui plus est, ce dépassement n'a pas fait l'objet de mesures correctrices réellement efficaces. Ce manque de fiabilité des prévisions soulève la question du sens des objectifs de dépenses sur lesquels le Parlement est amené à se prononcer lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Par ailleurs, l'objectif de simplification initialement fixé n'a été que partiellement atteint. Le nécessaire ciblage des aides rend certes les choses difficiles. Néanmoins, afin de simplifier les démarches et la vie des familles, des simplifications sont apportées en matière d'information sur les modes de garde ou de gestion des contrats des personnes employées. La généralisation à l'ensemble de la France, à partir de 2010, du site Internet *www.mon-enfant.fr*, développé par la Caisse nationale des allocations familiales, la CNAF, permettra d'accéder à l'offre de garde locale réellement disponible et de calculer le coût de la garde. En outre, PAJEMPLOI – système de gestion simplifié des gardes d'enfants – rencontre un grand succès puisque 85 % des déclarations sociales sont effectuées grâce à ce système *via* internet.

L'enquête de satisfaction menée par la CNAF en 2005 montre que la PAJE est globalement appréciée par les familles : elles considèrent que la nouvelle prestation apporte peu de changement par rapport aux aides antérieures mais jugent importante l'aide financière apportée, tout en demeurant partagées sur les modalités d'intervention publique à privilégier, les services et les aides financières directes.

Du fait de l'augmentation de 37 % des plafonds de ressources, les allocations du socle de base, qui représentent près de 5 milliards d'euros, sont peu sélectives. L'allocation de base, d'un montant mensuel de 179 euros, a ainsi pu être attribuée à 285 000 familles supplémentaires au lieu des 200 000 prévues initialement : aujourd'hui, près de neuf familles sur dix en bénéficient. L'enquête de la CNAF montre que les familles apprécient ces aides mais sont partagées sur le versement en une seule fois de la prime de naissance et sur la condition de ressources.

Le complément de libre choix d'activité peut être accordé durant un congé parental à temps complet ou à temps partiel. Le montant de l'allocation a été revalorisé de 15 % en cas de travail à temps partiel mais la condition d'activité professionnelle antérieure a été renforcée. En outre, le CLCA peut être versé dès le premier enfant pendant six mois au lieu de trois ans. Actuellement, en cas de perception de l'allocation de base, il varie de 376 euros en cas d'interruption totale d'activité à 243 euros en cas de maintien d'un travail à temps partiel inférieur au mi-temps et à 140 euros en cas de temps partiel de 50 % à 80 % du temps complet. Les titulaires du CLCA ne pouvant prétendre à l'allocation de base parce qu'ils perçoivent des revenus supérieurs aux plafonds la récupèrent sous la forme d'une majoration du complément. Depuis 2003, le nombre de bénéficiaires des compensations pour perte de ressources a augmenté de 7 % mais le coût a diminué d'un quart.

Le CLCA a pour objet d'apporter une réponse adaptée à la diversité des attentes des familles. La revalorisation de la prestation a permis de développer, spécialement dans la période récente, le maintien d'une activité à temps partiel. Actuellement, 570 000 personnes

bénéficient d'un CLCA, dont 60 % au titre d'une interruption d'activité et 40 % au titre du maintien d'une activité à temps partiel.

Mais le CLCA reste encore presque exclusivement utilisé par les femmes : seulement 2,5 % des bénéficiaires – soit environ 15 000 personnes – sont des pères. Ce taux n'a pratiquement pas bougé depuis la création de la PAJE. La proportion de pères bénéficiaires de la prestation antérieure – l'allocation parentale d'éducation – était de 1,9 %. À ce rythme, le délai pour parvenir à un éventuel rééquilibrage risque d'être long... Force est donc de constater que la création de la PAJE ne semble pas avoir eu d'effet significatif en termes d'égalité entre les genres ; la réduction ou l'arrêt de travail durable après l'arrivée d'un enfant dans la famille est toujours presque exclusivement le fait des femmes.

En outre, le développement du CLCA à temps partiel a surtout profité aux mères de familles aisées.

Cependant, l'enquête de satisfaction de la CNAF a montré que, pour 40 % des familles, l'aide apportée est bien le moteur du libre choix. En revanche, pour un quart des bénéficiaires, le complément permet seulement d'alléger la charge financière, sans modifier le choix du mode de garde. Par ailleurs, la majorité des familles est favorable à l'idée d'imposer, pour toucher l'intégralité du CLCA, un partage du temps d'arrêt de travail entre les deux conjoints, les hommes bénéficiaires de la prestation qui ont été interrogés se prononçant en ce sens dans une plus forte proportion.

Le complément optionnel de libre choix d'activité, créé en 2006, est une variante du CLCA ciblée sur les familles de trois enfants. Afin d'éviter l'éloignement durable de l'activité professionnelle, il est attribué pour une durée plus courte d'un an. L'indemnisation est toujours forfaitaire mais 60 % plus élevée que celle du CLCA, soit 615 euros par mois. Ce complément n'est toutefois attribué qu'en cas d'interruption totale de l'activité professionnelle. Avec seulement 2 000 bénéficiaires, ce dispositif n'a pas rencontré son public.

Le complément de libre choix du mode de garde contribue à réduire le reste à charge des familles afin de favoriser leur libre choix. Ce complément est attribué aux personnes maintenant une activité professionnelle minimum. La prestation consiste en une prise en charge partielle de la rémunération de l'assistante maternelle ou de la garde à domicile et une prise en charge totale ou partielle des cotisations sociales patronales. Le montant du complément est modulé selon les revenus de la famille et plafonné à 85 % de la dépense. Afin de renforcer le libre choix des familles, les deux compléments de libre choix d'activité et de libre choix du mode de garde peuvent être cumulés, sauf en cas d'interruption totale d'activité. Par rapport aux prestations antérieures, les plafonds de ressources et les montants des aides ont été fortement revalorisés. Le nombre de bénéficiaires a crû de plus d'un tiers depuis la création de la PAJE et très fortement en 2008 pour les familles ayant les revenus les plus faibles. En conséquence, le coût des aides à la garde d'enfants versées aux familles a doublé depuis 2003 pour atteindre 4,5 milliards d'euros en 2008.

Avec les réductions d'impôt développées ces dernières années, le CMG contribue de manière importante à la réduction de la dépense de garde d'enfant restant à la charge des familles. Deux enfants sur trois de moins de trois ans sont gardés par les parents ou les grands-parents et un sur trois est confié à un mode de garde payant : 18 % à une assistante maternelle, 11 % à une crèche et 2 % à une garde à domicile. Mais beaucoup de familles ont

du mal à trouver une solution au problème de la garde de leurs enfants. La question n'était pas au centre des travaux de la mission mais elle est pourtant bien réelle.

En moyenne, le CMG assistante maternelle réduit le reste à charge de moitié. Ainsi, après réduction d'impôt, ce reste à charge représente un peu plus d'un tiers du coût initial, la dépense initiale étant ramenée de 508 euros à 166 euros.

Pour une garde à domicile non partagée, le reste à charge est réduit de près de moitié – de 11 % par le CMG et de 36 % par la réduction d'impôt – et ramené ainsi de 1 203 euros à 635 euros.

Si le CMG participe à l'harmonisation des taux d'effort pour les familles, des inégalités subsistent. Ainsi, pour les familles percevant les plus bas revenus, le reste à charge en cas d'emploi d'une assistante maternelle demeure plus élevé qu'en cas de garde en crèche et l'augmentation du complément décidée en 2008 pour les familles modestes ne l'a pas fait disparaître. La garde à domicile reste inabordable pour les familles à bas revenus et difficile, en cas de garde partagée, pour les familles à revenus intermédiaires.

Au vu de ces constats, il vous est proposé de conforter la PAJE mais en la faisant évoluer sur certains points, les objectifs étant de conforter le libre choix des familles, de maintenir des aides largement accessibles mais de réduire certains effets d'aubaine, de favoriser l'emploi et d'éviter l'éloignement prolongé du marché du travail, de promouvoir le partage des tâches familiales entre hommes et femmes et enfin de réduire les contraintes d'offre de garde.

Tout d'abord, la simplification n'est pas achevée. La MECSS demande, comme le Gouvernement s'y est engagé, que le site *www.mon-enfant.fr* soit effectivement accessible début 2010 afin que l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice du libre choix éclairé par les familles, en particulier sur les places de garde disponibles et le reste à charge de la famille, soit consultable en temps réel.

Ensuite, la MECSS préconise de réformer la CLCA afin d'inciter au maintien de l'activité professionnelle et au partage de ce droit entre les mères et les pères. Les mesures prises dans les pays nordiques et, depuis 2007, en Allemagne se sont révélées efficaces pour améliorer l'égalité entre les hommes et les femmes dans la vie familiale et l'emploi. Il faut aussi tenir compte du succès du congé paternité de onze jours ouvrables, pris par plus des deux tiers des pères, ainsi que de la progression de l'intérêt des pères pour l'égalité au sein du couple et de l'idée d'arrêter de travailler ou de réduire son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant.

En liaison avec l'allongement de la durée du congé de maternité à dix-huit semaines préconisé par l'Union européenne, nous proposons un congé parental mieux indemnisé mais d'une durée plus courte, qui pourrait être de l'ordre d'un an, dont au moins une partie partagée entre le père et la mère. Une partie du CLCA devrait alors être réservée au père. Une prime à la parentalité pourrait être prévue lorsque cette fraction est utilisée. Dans certains cas, une prime pourrait également être accordée en cas de reprise immédiate d'une activité professionnelle ou d'une formation à l'issue du congé pris pendant la première année de l'enfant. Les conditions d'usage du congé indemnisé devraient être souples pour s'adapter aux besoins de chaque famille ; une partie devrait ainsi pouvoir être prise de manière fractionnée, à la journée, par exemple jusqu'aux dix ans de l'enfant.

Cette réforme du CLCA aurait des conséquences importantes sur le recours aux différents modes de garde.

Le Gouvernement a initié une concertation sur l'évolution du congé parental et son indemnisation, dans le cadre du Haut conseil de la famille, installé le 5 juin dernier. La MECSS souhaite voir aboutir prochainement la réflexion engagée par les familles et les partenaires sociaux au sein de cette instance, sur un sujet sensible recouvrant d'importants enjeux de société transversaux.

Par cohérence avec la mise en place d'un CLCA réformé, unifié, plus court et fractionnable, la question de la suppression du COLCA sera alors posée. Dans cette perspective, il conviendrait que la CNAF réalise, avant fin 2009, une étude permettant de comprendre les raisons pour lesquelles ce dispositif n'a pas rencontré son public.

Par ailleurs, afin de supprimer la différence résiduelle entre les restes à charge pour les familles en cas de garde par une assistante maternelle et par une crèche, la MECSS préconise d'augmenter le CMG pour les familles modestes. Le financement de cette majoration pourrait être assuré par une diminution des plafonds de ressources pour l'attribution des allocations du socle de base. Par cohérence, il serait alors souhaitable de cesser de verser la majoration du CLCA aux familles touchant les revenus les plus élevés, qui ne perçoivent pas l'allocation de base. Je précise cependant que les membres de la mission d'information appartenant au groupe UMP sont défavorables à ces deux dernières propositions et souhaitent qu'une étude soit préalablement réalisée pour en évaluer l'impact.

La MECSS souhaite que la réflexion sur l'optimisation des modes de garde se poursuive afin de mieux répondre aux besoins des familles et d'améliorer la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, tout en prenant en compte les contraintes budgétaires.

Enfin, si la PAJE était le seul objet de cette mission d'information, ses auditions l'ont conduite à aborder le sujet plus général des modes d'accueil des enfants. Il devrait assurément faire l'objet d'une mission future tant sont grandes les attentes des parents.

M. le président Pierre Méhaignerie. L'urgence consiste à apporter une réponse aux maires qui songent à créer un jardin d'éveil mais ignorent comment ces structures seront financées.

M. Pierre Morange, coprésident de la MECSS. Je salue la qualité du travail de Mme Clergeau : ce rapport sera une réflexion de référence sur la politique familiale.

J'insiste sur les préconisations de la rapporteure concernant la lisibilité du dispositif : les informations devront être accessibles pour la totalité des parents en 2010, comme le Gouvernement s'y est engagé.

Une réflexion doit être ouverte à propos de l'adaptation des modes de garde aux attentes des familles et aux nécessités des tranches d'âge – zéro-un an, un an-deux ans, deux ans-trois ans –, de la réforme du congé parental – qui doit être plus ramassé mais mieux rémunéré – et de la répartition des participations financières au fonctionnement des jardins d'éveil.

La PAJE a remporté un grand succès puisque près de 300 000 familles supplémentaires bénéficient du dispositif, avec une enveloppe budgétaire nettement supérieure aux prévisions initiales.

Le taux d'effort restant à la charge des familles a diminué, quel que soit leur niveau de revenu, même si le différentiel est plus significatif en cas de garde à domicile.

Nous sommes en effet défavorables à la suppression du CMG au-dessus d'un certain niveau de revenu. Nous préconisons une étude d'impact afin de mesurer l'éventuel effet d'aubaine, de comptabiliser les conséquences positives en termes de lutte contre le travail dissimulé et d'évaluer le risque d'ouvrir une trappe à exclure les mères des parcours professionnels.

La MECSS exercera, bien entendu, une sorte de droit de suite sur cet excellent travail.

M. Jean Mallot, coprésident de la MECSS. Marie-Françoise Clergeau a accompli un travail considérable dont nous tirerons les enseignements dans la suite de nos travaux.

Le changement de dispositif intervenu en 2004 a produit des effets importants puisque la base budgétaire a progressé de 43 %.

Néanmoins, à proportion, le nouveau système a davantage bénéficié aux familles aisées qu'aux familles modestes ; à cet égard, le rapport de la Cour des comptes est très clair. Cet accroissement des inégalités mérite un examen, d'où certaines des propositions formulées par la MECSS.

Toutes les démarches concourant à simplifier le système et surtout à le rendre plus lisible pour ses utilisateurs doivent être encouragées.

La plupart de nos interlocuteurs ont naturellement aussi abordé le thème des offres de garde, un travail supplémentaire s'avérant, à l'évidence, nécessaire en la matière, notamment s'agissant des jardins d'éveil.

Le cadre du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, installé jeudi dernier, pourra-t-il être utilisé pour promouvoir ce travail et lui donner une suite ?

Enfin, il conviendra de profiter des échéances à venir, en particulier de l'examen du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale, pour donner une suite législative aux propositions avancées.

Mme Martine Carrillon-Couvreur. J'ai moi aussi apprécié le travail de Marie-Françoise Clergeau, qui remet les choses au clair et devra être complété au cours des mois et des années à venir.

La question des modes de garde est d'actualité, notamment avec les jardins d'éveil. Elle concerne beaucoup de familles. Nous aurions tout intérêt à travailler sur ce sujet pour en maîtriser toutes les dimensions.

Soyons aussi attentifs au congé parental. Les femmes – c'est moins souvent le cas des hommes – qui restent éloignées trop longtemps du travail se trouvent en difficulté pour reprendre un emploi. À cet égard, les propositions émises sont intéressantes.

M. Dominique Dord. Je n'aurais jamais imaginé que la PAJE représente la somme énorme de 11 milliards d'euros de prestations, c'est-à-dire de « salaires indirects », selon l'expression chère au Président Méhaignerie.

Vous préconisez, madame la rapporteure, qu'une partie du CLCA soit « réservée au père ». Pour tenir compte de certaines réalités professionnelles, il serait préférable qu'elle le soit à l'un des deux parents, au choix.

Mme Michèle Delaunay. Je remercie à mon tour Marie-Françoise Clergeau pour son travail et je pense aussi que nous devons prolonger la réflexion.

Dans une société de plus en plus inégalitaire culturellement, ne serait-il pas souhaitable de se fonder non seulement sur la notion de libre choix mais aussi sur celle de meilleur choix pour les enfants, dont certains rencontrent des problèmes d'acquisition du langage ou de socialisation ? Du personnel spécialisé, formé à cet effet, est nécessaire pour procurer à ces enfants l'environnement nécessaire à leur développement fondamental.

M. le président Pierre Méhaignerie. Dans la perspective du PLFSS, je transmettrai quelques questions au Gouvernement, concernant en particulier les crèches d'entreprises et les micro-crèches en zone rurale.

Mme la rapporteure. Monsieur Dord, le congé de paternité, mis sur pied en 2001 ou 2002, n'est pas obligatoire, mais plus de 60 % des pères le prennent, ce qui traduit une évolution des comportements. L'idée est que les pères puissent partager une partie du congé parental avec les mères mais différentes formules sont envisageables. Vous avez raison, la meilleure formulation est « l'autre parent », car il arrive que le père mobilise la totalité du congé parental, même si cela ne concerne que 3 % des familles à peine. L'essentiel est de faire en sorte que les deux parents s'investissent, l'égalité réelle entre hommes et femmes passant par le partage des tâches domestiques et familiales.

M. Georges Colombier. Ce rapport démontre une fois de plus l'importance de la MECSS : si elle n'existait pas, il faudrait la créer ! J'émet également le souhait que la Commission se saisisse des questions abordées dans le prolongement de la PAJE.

M. le président Pierre Méhaignerie. Les prolongements pourront être traités dans le cadre de l'examen du PLFSS et du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

La Commission, consultée, autorise, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

La séance est levée à quinze heures quinze.