

N° 1211

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI *de financement de
la sécurité sociale pour 2009* (n° 1157)

TOME IV

FAMILLE

PAR M. HERVÉ FÉRON,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	11
A. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET JURIDIQUE A PEU ÉVOLUÉ EN 2008.....	11
1. Le contexte démographique reste dynamique	11
2. L'impact financier des mesures décidées les années précédentes est faible sur les dépenses.....	12
B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES EST MODÉRÉE	14
1. Les dépenses de prestations devraient rebondir en 2009	14
2. Les évolutions pour les aides à la petite enfance sont contrastées	15
3. Les prestations d'entretien décroissent en volume.....	16
4. Les prestations liées au handicap bénéficient de revalorisations importantes.....	17
5. La croissance des aides personnelles au logement s'accélère.....	17
C. LES RÉSULTATS POUR LA BRANCHE FAMILLE SONT EXCÉDENTAIRES	18
1. Les charges évoluent modérément	19
2. L'évolution des produits demeure dynamique	19
D. L'ÉVOLUTION DES RECETTES RESTE SOUTENUE.....	21
1. Le produit des cotisations progresse peu en raison du dynamisme des exonérations de cotisations	22
2. Les recettes fiscales enregistrent une progression rapide.....	22
3. Les subventions de l'État augmenteront fortement en 2009.....	23
II.- VERS UN « DROIT OPPOSABLE » À LA GARDE D'ENFANTS ?	25
A. MALGRÉ UN FINANCEMENT PUBLIC IMPORTANT, L'OFFRE DE GARDE PRÉSENTE DE GRAVES INSUFFISANCES	25
1. La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle se heurte à l'insuffisance de l'offre de garde.....	26
2. Les besoins en modes d'accueil sont mal connus et l'offre de garde est insuffisante	27
3. Les financements publics importants ne garantissent pas aux familles un accès équitable aux modes de garde.....	32

4. Aucune autorité publique n'a pour mission de planifier et d'organiser l'offre de garde	44
B. LA GARANTIE OFFERTE AUX PARENTS D'UN VÉRITABLE LIBRE CHOIX DU MODE DE GARDE.....	47
1. Les expérimentations locales sur l'organisation des modes de garde doivent être encouragées.....	48
2. Le pilotage et la planification d'une offre de garde diversifiée restent à réaliser	50
3. Le site « mon-enfant.fr » doit être développé pour que les besoins et les disponibilités d'accueil soient mieux connus.....	52
4. Les financements doivent être programmés pour instaurer la confiance chez les gestionnaires.....	53
5. L'expérience des professionnels de la petite enfance doit être valorisée	54
ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA BRANCHE FAMILLE.....	57
QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2009.....	57
Section 4 <i>Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille</i>.....	57
<i>Article 70</i> Financement par la Caisse nationale des allocations familiales de l'intégralité des majorations de pensions pour enfants	57
<i>Article 71</i> Modulation de la prestation de complément de libre choix du mode de garde en cas d'horaires d'accueil atypiques	60
<i>Article 72</i> Assouplissement des conditions d'exercice de la profession d'assistant maternel	63
<i>Article 73</i> Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2009	67
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	69

INTRODUCTION

La France se plaît à se présenter comme le pays d'Europe où il fait bon vivre pour les familles, notre politique familiale étant, dit-on, enviée et admirée par nos voisins ! Le dynamisme de la natalité française serait d'ailleurs la preuve de la réussite de la politique familiale française...

Et pourtant on cherche en vain dans ce projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, la traduction concrète d'une quelconque ambition pour la politique familiale !

Que sont devenues les incantations de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy qui glorifiait les vertus de la famille comme gage de l'épanouissement de chacun, comme pierre angulaire de la cohésion sociale et comme garantie d'un équilibre harmonieux de notre société.

M. Xavier Bertrand et Mme Nadine Morano, ministres en charge de la famille, se sont vus fixer des objectifs ambitieux. C'est ainsi que la lettre de mission adressée par le Président de la République à M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité indique : *«... en lien avec l'objectif d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, vous prendrez toutes les dispositions nécessaires pour que les parents soient en mesure de concilier plus facilement leurs vies professionnelle et familiale, notamment en développant et en diversifiant l'offre de garde d'enfants. Notre objectif est la mise en place d'un droit de garde opposable effectif à la fin de la présente législature ».*

Il est vrai que la création d'ici quatre ans de 350 000 nouvelles places d'accueil, tous modes de garde confondus, constitue un vrai défi.

Mais afficher un tel objectif quantitatif n'est pas satisfaisant si n'est pas dressé au préalable un diagnostic lucide sur les carences actuelles de l'organisation des modes de garde et sur les besoins non satisfaits des familles.

Les travaux menés par le Centre d'analyse stratégique dans son rapport sur le service public de la petite enfance, déposé en mars 2007, ou plus récemment par Mme Michèle Tabarot dans son rapport au Premier ministre, sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, ont permis de discerner les principales lacunes de notre organisation.

Il faut maintenant mettre la réforme des modes de garde en perspective et faire des choix politiques.

Déjà l'année dernière, le rapporteur appelait de ses vœux un travail de réflexion sur la pertinence de la dépense publique, qui ne doit pas se faire exclusivement entre experts et technocrates mais doit associer le Parlement et les acteurs de la société civile.

En matière de politique familiale, il est urgent d'adopter une nouvelle démarche plus prospective et d'avoir une vision pluriannuelle des engagements financiers à décider. Les enjeux démographiques nécessitent une politique qui tienne compte de facteurs de long terme, d'autant que les résultats d'une politique familiale sont lents à porter leurs fruits car il s'agit d'infléchir des modèles culturels très profondément ancrés.

Il est grand temps que le Haut conseil de la famille soit enfin constitué. Les susceptibilités des partenaires sociaux et des associations familiales ne doivent pas conduire au blocage du lancement de cette instance de réflexion indispensable pour une politique familiale ambitieuse. Tous les acteurs de la politique familiale que le rapporteur a rencontrés regrettent l'attentisme actuel et déplorent le manque de visibilité à moyen terme de la politique familiale.

Une réflexion doit donc s'engager pour décider, par exemple, si dans un contexte financier très tendu, la politique familiale doit se réorienter pour proposer aux familles des services ou des équipements plutôt que des prestations monétaires. Il ne s'agit pas d'opposer de manière caricaturale les services aux familles aux prestations familiales mais de déterminer s'il est préférable d'utiliser les marges de manœuvre financières pour majorer les prestations ou plutôt pour améliorer l'offre des services qui restent très inégalement répartis sur le territoire national.

Cette question est cruciale pour déterminer comment développer l'offre de garde. Ces dernières années de gros efforts ont été faits pour solvabiliser les familles, qui ont d'ailleurs conduit à une majoration notable des tarifs de garde. En revanche, le développement de l'offre de garde a été plutôt contraint avec les nouveaux critères d'attribution des crédits d'action sociale des caisses d'allocations familiales (CAF) : les collectivités locales ont dû revoir certains projets de création de crèches en raison des restrictions pour l'aide à l'investissement de la part de la branche famille.

Le Haut conseil de la famille doit débattre de la politique familiale au sens large du terme : il s'agit de définir les instruments de politique publique qui permettent de soutenir les familles, sans se limiter aux compétences de la branche famille de la sécurité sociale. La politique familiale doit prendre en compte, par exemple, les aides aux étudiants versées par le ministère chargé de l'enseignement supérieur ou le rôle des communes dans l'organisation d'activités extrascolaires et s'interroger sur l'évolution des solidarités familiales.

La politique familiale devrait aussi mieux prendre en compte une réalité sociologique lourde de conséquences pour le budget des familles : l'allongement de la durée des études et le poids financier représenté par les adolescents et les jeunes adultes qui restent à la charge de leurs parents beaucoup plus longtemps que par le passé. Dans ce domaine, notre politique familiale n'est pas du tout adaptée. Ne faut-il pas aujourd'hui réfléchir aux moyens d'autonomie nécessaires aux jeunes adultes ?

Après avoir clarifié les objectifs de la politique familiale, le Haut conseil de la famille devra aussi s'interroger sur les moyens financiers alloués à cette politique. Il est en effet important d'améliorer les projections financières de la branche famille pour avoir une meilleure visibilité des marges de manœuvre financières qui se dégageront.

Le rapporteur déplore que des décisions importantes se préparent dans le cadre de la négociation de la future convention d'orientation et de gestion (COG) pour les années 2009-2012 sans que la représentation nationale en soit tenue informée. Les enjeux sont pourtant cruciaux notamment pour le financement des établissements d'accueil des jeunes enfants qui dépendent de la progression des crédits d'action sociale attribués à la CNAF par le Gouvernement.

Lors de la dernière réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale, Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille, a annoncé que les crédits du Fonds national d'action sociale (FNASS) augmenteraient de 6 % par an au cours de la prochaine COG et a par ailleurs affirmé vouloir créer au moins 22 000 places de crèches par an.

Ces deux affirmations ne semblent pas cohérentes. Selon les informations des gestionnaires de la branche famille, une augmentation de 6 % par an des crédits du FNASS permettrait de financer au maximum 7 300 places d'accueil. Comment alors financer le développement de l'offre de garde alors même que les dépenses de fonctionnement des équipements existants ont une croissance annuelle soutenue ?

Préparer une grande réforme sur l'organisation des modes de garde sans disposer au préalable du cadrage financier, qui s'imposera pour financer les places nouvelles ou pour subventionner les frais de fonctionnement des structures existantes, augure mal des ambitions de cette réforme.

Comment les collectivités locales pourraient-elles croire à cette dynamique de réforme alors que leur confiance dans le partenariat avec les CAF a déjà été mis à mal par les restrictions de crédits dus à l'application du nouveau dispositif des contrats enfance et jeunesse ?

Cette réforme ne pourra réussir sans une clarification des mécanismes de financement et une réflexion sur les incitations fiscales à mettre en œuvre. Le rapporteur souligne l'importance d'une planification pluriannuelle des financements des établissements d'accueil des jeunes enfants pour éviter les « *stops and go* » des différents plans crèches qui se sont succédé depuis 2001. Les critères d'éligibilité pour recevoir une aide à l'investissement ayant changé à chaque plan crèche, les collectivités locales ont dû sans cesse s'adapter à de nouvelles règles du jeu, ce qui ne les a dissuadées de mener de multiples projets innovants.

Enfin, il faut s'interroger sur la pertinence de faire financer les modes de garde sur les crédits d'action sociale de la branche famille.

Le rapporteur se félicite qu'un glissement sémantique se soit opéré pour désigner la réforme du droit à la garde d'enfant. Alors qu'au début de l'année 2008 la communication officielle du Gouvernement utilisait encore l'expression « *droit opposable à la garde d'enfant* », ce projet de réforme est désormais désigné par l'expression « *droit à l'accompagnement à la garde d'enfant* ». L'accent est ainsi mis sur la nécessité d'accompagner les parents dans leurs démarches pour trouver un mode de garde adapté à leurs attentes.

La notion de droit « opposable » à la garde d'enfants ne paraît ni réaliste ni opportune.

En effet, cette notion ne semble pas adaptée à la situation française de l'organisation des modes de garde. Face à une insuffisance patente de l'offre quantitative il ne paraît pas réaliste de parler de droit opposable. Outre le risque d'une judiciarisation excessive, la mise en place d'un droit opposable supposerait des moyens financiers et humains trop importants qui paraissent hors de portée compte tenu de l'état d'endettement des régimes sociaux.

L'opposabilité suppose une obligation de résultat, laquelle apparaît difficilement compatible avec la situation actuelle en matière d'accueil du jeune enfant, compte tenu notamment de l'insuffisance de l'offre pour garantir une solution immédiate et adaptée à tous les parents qui y feraient appel. Par ailleurs, une telle obligation risque d'engendrer des effets d'aubaines par rapport à la garde informelle, à l'activité souterraine et à la responsabilisation des employeurs.

Mettre en place un droit opposable suppose de répondre à un certain nombre de questions délicates. Quelle est la nature et la portée du droit opposable ? Sur quel territoire devra t-il s'exercer ? Auprès de quelle autorité compétente ? Dans quels délais ? De quels moyens disposerait l'autorité compétente pour répondre à ses obligations ? Quel serait le juge compétent en cas de conflit ? Faudrait-il que les parents, ayant échoué à trouver une place de garde, démontrent la carence de la collectivité locale responsable de la mise en œuvre de ce droit ? Faudrait-il prévoir un mécanisme de compensation financière ou un principe de dommages et intérêts en cas de recours contentieux des familles ?

Au-delà de ces questions strictement juridiques, le rapporteur estime que cette notion risque d'induire beaucoup de méfiance chez les partenaires du secteur de la petite enfance. Les CAF seraient ainsi soumises à de rudes pressions pour financer des équipements en raison des craintes suscitées chez les collectivités locales de voir s'installer des situations de pénurie de places avec les risques de contentieux qui pourraient en découler.

Le défi à relever suppose au contraire un véritable climat de confiance entre les gestionnaires d'établissements d'accueil, les communes et les CAF. Le rapporteur appelle de ses vœux une démarche de partenariat reposant sur des financements pluriannuels, les CAF s'interdisant de modifier les règles du jeu en cours de contrat, comme elles l'ont hélas fait avec le contrat enfance et jeunesse.

Les parents doivent être accompagnés dans leur recherche de mode de garde pour bénéficier d'une information complète mais aussi adaptée à leur style de vie et à leurs contraintes familiales. La France dispose d'une palette variée d'offres de garde : mobilisons nous pour la préserver tout en développant les solutions innovantes.

La réforme des modes de garde doit conduire à organiser les composantes d'un service public de la petite enfance, qui pourraient être les suivantes :

– garantir un égal accès de tous les parents à des services ou des équipements de garde dont le coût est pris en charge partiellement par la collectivité, ce qui suppose de mieux informer les parents et de réduire les disparités territoriales de l'offre de garde ;

– prévoir la couverture de besoins prioritaires comme, par exemple, l'accueil en urgence des enfants des bénéficiaires de minima sociaux ;

– prévoir une continuité des services d'accueil et leur adaptation à des horaires de travail atypiques au besoin en faisant intervenir successivement plusieurs professionnels (accueil en crèche puis au domicile d'un assistant maternel, par exemple) pour couvrir de larges amplitudes horaires, un financement public devant compenser les surcoûts de ce type d'accueil ;

– organiser une planification des équipements par l'instauration de schémas départementaux d'accueil de la petite enfance, les CAF ayant un rôle de pilote pour l'analyse des besoins nouveaux et le recensement des modes de garde existants.

I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

A. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET JURIDIQUE A PEU ÉVOLUÉ EN 2008

1. Le contexte démographique reste dynamique

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

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

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

En 2007, 819 600 naissances ont été enregistrées en France (dont 33 600 dans les départements d'outre-mer), en baisse de 1,3 % en un an (- 10 700 par rapport à 2006).

Pour 2008, on retient l'hypothèse d'une croissance de la natalité de 2 % (France entière) compte tenu des statistiques observées par l'INSEE sur les cinq premiers mois de l'année (+ 3,6 % par rapport à 2007 en métropole). En 2009, les naissances devraient atteindre le même niveau qu'en 2008 (836 000).

Les sorties de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) en 2008 devraient être moins nombreuses que les entrées, puisque le nombre de naissances en 2005 était inférieur d'environ 28 000 à celui prévu en 2008. Cela se traduirait donc par une augmentation du nombre de bénéficiaires de la PAJE.

En 2008, la génération 1988 qui atteint l'âge de vingt ans étant moins nombreuse que celle qui naît, le nombre de bénéficiaires des allocations familiales devrait également augmenter, même si ce lien n'est pas mécanique : en effet, le service des allocations familiales peut être interrompu avant les vingt ans de l'enfant (lorsqu'il n'est plus à charge) et elles ne sont pas versées aux familles d'un enfant.

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

Si le rythme soutenu des naissances contribue à l'accroissement de la population, le nombre de ménages croît encore plus vite (26,4 millions de ménages en 2005 contre 21,9 en 1990).

Le nombre de familles d'un ou deux enfants bénéficiant d'une prestation de la CNAF augmente depuis 1998, en lien avec le dynamisme de la natalité. À l'inverse, les familles de trois et, surtout, celles de quatre enfants ou plus sont de moins en moins nombreuses parmi les allocataires de la branche.

La diminution de la taille des familles réduit tendanciellement les dépenses de la branche. En effet, certaines prestations ne sont pas servies en dessous d'un certain nombre d'enfants (allocations familiales et complément familial) et ont des barèmes progressifs en fonction du nombre d'enfants.

Parmi les familles bénéficiaires de prestations familiales, la part des familles monoparentales avec enfants dans l'ensemble des familles ayant des enfants à charge (25,5 % en 2006) a progressé de près de 5 points en dix ans.

En outre, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) sert de plus en plus de prestations à des familles de un à deux enfants. À l'inverse, les familles de trois et, surtout, quatre enfants et plus sont de moins en moins nombreuses parmi les allocataires de la branche. Le nombre de familles de trois enfants bénéficiant d'au moins une prestation familiale a ainsi diminué d'environ 32 000 unités entre 1990 et 2006, celui des familles de quatre enfants et plus de 80 000 alors que le nombre total de familles bénéficiaires a augmenté de 500 000 au cours de la même période.

2. L'impact financier des mesures décidées les années précédentes est faible sur les dépenses

De nombreuses mesures nouvelles décidées les années précédentes ont encore un impact sur les comptes de la branche famille pour 2008 et 2009 du fait d'une montée en charge progressive.

- *De nouvelles règles de revalorisation des prestations*

La plupart des prestations familiales sont revalorisées chaque année au 1^{er} janvier selon l'évolution de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF). Jusqu'en 2007, l'examen des conditions d'attribution des prestations familiales sous conditions de ressources était effectué au 1^{er} juillet de chaque année sur la base des revenus N-1. À compter de 2009, cet examen aura lieu le 1^{er} janvier de chaque année (sur la base des revenus N-2).

La réforme du calendrier qui consiste à retarder de six mois l'examen des conditions de ressources (du 1^{er} juillet 2008 au 1^{er} janvier 2009) entraîne des dépenses supplémentaires pour la branche famille puisqu'elle va continuer à servir

des prestations au second semestre 2008 à des allocataires qui auraient été exclus au 30 juin dans le précédent calendrier. Cette dépense est estimée à 75 millions d'euros pour la branche famille en 2008, dont 50 millions d'euros sur les seules aides au logement ⁽¹⁾.

• *L'impact financier des mesures adoptées dans les précédentes lois de financement*

Depuis le 1^{er} janvier 2007, priorité est donnée à l'attribution de l'allocation de soutien familial (ASF) par rapport à l'allocation de parent isolé (API), ce qui entraîne un transfert de l'API (financée par l'État) vers l'ASF (financée par la branche famille) représentant une charge supplémentaire de 99 millions d'euros pour la branche famille en 2008.

Sur le handicap, la majoration de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) en faveur des parents isolés mise en place en 2006, à la charge de la CNSA, représenterait un coût de 20 millions d'euros en 2008. D'autre part, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a institué un congé de soutien familial non rémunéré mais ouvrant droit à l'AVPF, d'une durée de trois mois, renouvelable dans la limite d'un an sur l'ensemble de la carrière, en faveur des travailleurs devant cesser leur activité professionnelle pour s'occuper d'un proche souffrant d'un handicap ou d'une perte d'autonomie importante. Cette mesure a été chiffrée à 11 millions en 2007 et 2008 et elle est financée par la CNSA.

Concernant les prestations logement, deux mesures récentes, outre le décalage du réexamen du niveau des ressources, modifient les barèmes :

– l'abaissement du seuil de non-versement des aides de 24 à 15 euros au 1^{er} janvier 2007 (soit un effet estimé à 6 millions d'euros pour la CNAF en 2007 et 2008) ;

– l'augmentation de la participation personnelle de 29 à 30 euros au 1^{er} janvier 2007 puis de 30 à 31 euros au 1^{er} janvier 2008 (soit 2 millions en 2007 et 4 millions d'euros en 2008 au titre de l'ALF).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 comportait des mesures d'économie importantes :

– l'unification des majorations pour âge des allocations familiales à compter du 1^{er} mai 2008 : celle-ci est désormais de 60 euros à partir de 14 ans, alors qu'elle était auparavant de 34 euros par enfant de 11 à 16 ans et de 60 euros

(1) *Tendanciellement les revenus moyens des ménages pris en compte dans la base ressources (essentiellement des salaires) augmentent plus rapidement que les plafonds de ressources (qui évoluent comme l'inflation), le réexamen annuel des conditions de ressources conduit, à exclusion mécaniquement un certain nombre de bénéficiaires (les anciens bénéficiaires dont les ressources ont basculé au-dessus du plafond perdent leur droit à l'allocation).*

par enfant de plus de 16 ans ; cette mesure entraînerait une économie de 35 millions d'euros en 2008 et de 200 millions d'euros en 2009 ;

– une modulation de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) par âge qui conduit à augmenter le montant de la prestation versée pour les enfants de 11 à 15 ans d'une part, et de 16 à 18 ans d'autre part ;

– un droit d'option entre l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH, à la charge de la branche famille) et la prestation de compensation du handicap (PCH, à la charge de la CNSA) pour les bénéficiaires des compléments de 4^e, 5^e et 6^e catégories de l'AEEH, qui entraînerait une économie de 7 millions d'euros pour la branche famille en 2008 ;

– une revalorisation de la prise en charge de la rémunération au titre du complément de mode de garde pour l'emploi d'un assistant maternel pour les familles modestes qui conduirait à un coût de 13 millions d'euros en 2008.

B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES EST MODÉRÉE

Les prestations familiales ralentissent en 2008 mais accéléreraient à nouveau en 2009. La croissance des prestations familiales serait de 2,2 % en 2008, perdant 0,7 point par rapport à 2007 (+ 2,9 %). Ce ralentissement s'explique essentiellement par une revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) de 1,1 % au 1^{er} janvier 2008 contre 1,8 % au 1^{er} janvier 2007.

1. Les dépenses de prestations devraient rebondir en 2009

En 2009, la croissance des dépenses rebondirait et s'élèverait à 3,7 %, soit 1,5 point de plus qu'en 2008. Cette accélération serait liée à la revalorisation de la BMAF au 1^{er} janvier 2009 (+ 3,5 %), tirée par la hausse des prix prévue en 2008 et 2009.

Deux facteurs viennent toutefois un peu diminuer la croissance des prestations en 2009 relativement à 2008 :

– une hypothèse de stabilité des naissances en 2009 ;

– l'examen des conditions de ressources au 1^{er} janvier qui fait perdre le bénéfice de leur(s) allocation(s) aux ménages qui n'y auraient plus eu droit depuis le 1^{er} juillet 2008 si on avait appliqué l'ancien calendrier.

Masses financières des prestations familiales et évolution

(en millions d'euros)

	2006	2007	%	2008	%	2009	%
Total des prestations légales	37 463	38 553	2,9	39 396	2,2	40 854	3,7
Prestations d'entretien	16 210	-16 198	-0,1	16 223	0,2	16 592	2,3
allocations familiales	12 122	12 300	1,5	12 351	-0,4	12 568	1,8
complément familial	1 597	1 585	-0,7	1 588	0,2	1 615	1,7
allocation pour jeune enfant	288	2	—	0	—	0	—
allocation d'adoption	0	0	—	0	—	0	—
allocation de soutien familial	1 099	1 181	7,4	1 202	1,7	1 251	4,1
allocation de parent isolé	1 054	1 075	1,0	1 025	-4,7	1 098	7,2
allocation de présence parentale	40	54	35,4	57	6,1	59	4,5
Prestations pour la garde des enfants (hors PAJE)	1 325	216	—	126	-60,3	28	-78,1
allocation parentale d'éducation	442	-1	—	0	—	0	—
AFEAMA	838	266	—	114	—	27	—
AGED	54	31	—	12	—	1	—
Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)	8 818	10 571	—	11 230		11 801	
Prime de naissance et allocation de base	4 066	4 601	—	4 726	2,7	4 884	3,3
complément d'aide à la garde	2 777	3 671	—	4 199	-14,4	4 532	7,9
complément d'activité	1 975	2 299	—	2 306	0,3	2 384	3,4
Prestations en faveur de l'éducation (ARS)	1 390	1 381	-0,6	1 440	4,3	1 457	1,2
Prestations en faveur du logement (ALF)	3 616	3 672	1,6	3 890	5,9	4 059	4,3
Prestations en faveur des handicapés	5 798	6 113	5,4	6 177	1,1	6 572	6,4
AAH	5 230	5 505	5,3	5 534	0,5	5 918	6,9
AEEH	568	607	7,0	643	5,8	654	1,6
Autres prestations	297	301	1,4	309	2,7	345	11,6
Prestations extralégales	3 337	3 495	4,7	3 811	9,0	4 039	6,0
Contribution de la CNAF au FNAL	3 746	3 544	-5,4	3 756	6,0	3 842	2,3

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

2. Les évolutions pour les aides à la petite enfance sont contrastées

Les aides à la petite enfance représenteraient une charge de 11,4 milliards d'euros en 2008 (+ 4,2 %) et de 11,8 milliards d'euros en 2009 (+ 4,3 %). Les évolutions sont contrastées selon le type de prestations :

– La mise en place de la PAJE s'est accompagnée d'une modification des règles de cumul entre prestations : les bénéficiaires de l'APE ne peuvent prétendre à l'APJE longue ; en revanche, la PAJE permet de cumuler l'allocation de base (remplaçant l'APJE longue) et le complément d'activité. Cette possibilité de cumul partiel conduit à majorer, toutes choses égales par ailleurs, les charges au titre de l'allocation de base relativement à l'APJE et à minorer à due concurrence les charges au titre du complément d'activité relativement à l'APE.

– les aides à la garde (AFEAMA + AGED + complément d'aide à la garde) augmentent de 8,7 % en 2007 : il semble que la meilleure solvabilisation

garantie par la PAJE par rapport aux anciennes prestations ait modifié le comportement des ménages qui ont accru leur recours à un mode de garde payant ;

– les revenus de remplacement (APE + complément d'activité) diminuent de 4,9 % en 2007 : cette baisse s'explique principalement par les nouvelles règles de cumul entre allocation de base et complément d'activité.

En 2008 et 2009, les aides à la petite enfance continuent de progresser à un rythme voisin de celui enregistré en 2007 :

– les aides forfaitaires ralentissent en 2008 (+ 2,7 %) avant d'accélérer à nouveau en 2009 (+ 3,3 %) reflétant les revalorisations successives de la BMAF sur lesquelles elles sont indexées ; cet effet est néanmoins atténué par la progression des naissances (positive en 2008 et nulle en 2009) ;

– les aides à la garde demeurent très dynamiques en 2008 (+ 8,4 %, tirées par la hausse des naissances prévue), un peu moins en 2009 (+ 5,4 % avec une hypothèse de stabilité de la natalité).

Évolution des prestations à destination de la petite enfance (PAJE + anciens dispositifs)

	2006	2007	%	2008	%	2009	%
PAJE et autres prestations petite enfance	10 441	10 890	4,3	11 356	4,3	11 828	4,2
Prime de naissance + allocation de base + APJE + adoption	4 351	4 604	5,7	4 726	2,7	4 884	3,3
Complément d'aide à la garde + AFEAMA + AGED	3 670	3 988	8,7	4 325	8,4	4 560	5,4
Complément d'activité + APE	2 417	2 298	- 4,9	2 306	0,3	2 384	3,4

Source : Direction de la sécurité sociale (SDEPF/SA)

3. Les prestations d'entretien décroissent en volume

Les prestations d'entretien enregistrent une croissance de 0,2 % en 2008 et de 2,3 % en 2009, soit respectivement - 0,9 % et - 1,2 % en volume.

Les allocations familiales et le complément familial décroissent en volume, d'abord pour des raisons démographiques : malgré des naissances plus nombreuses depuis 2000 que lors de la décennie précédente, les effectifs de ménages bénéficiaires potentiels ont tendance à se stabiliser, voire à se réduire.

La réduction tendancielle de la taille des familles vient de plus réduire les montants moyens de prestations versées aux ménages (davantage de familles bénéficiaires de deux enfants, moins de familles de trois enfants et plus).

En outre, la croissance des montants d'allocations familiales versées est ralentie à compter de 2008 par la mise en place d'une majoration unique aux

14 ans de chaque enfant au lieu de deux majorations successivement obtenues à 11 et 16 ans. Cette mesure s'applique au flux de bénéficiaires et non au stock d'où une montée en charge progressive qui se décompose comme suit :

– de 2008 à 2011, la CNAF enregistre une économie croissant progressivement au fur et à mesure que les générations d'enfants nés entre 1997 et 2000 atteignent l'âge de 11 ans sans bénéficier de l'ancienne majoration accordée à leurs aînés ;

– de 2011 à 2013, ces mêmes générations atteignent 14 ans et bénéficient avec deux ans d'avance par rapport à l'ancien dispositif de la majoration des allocations familiales accordée originellement à 16 ans : l'économie totale de la mesure, maximale courant 2011, diminue par conséquent progressivement et se monterait en 2014 à 260 millions.

4. Les prestations liées au handicap bénéficient de revalorisations importantes

Les prestations liées au handicap progresseraient de 1,1 % en 2008 et de 6,4 % en 2009.

Ces variations importantes reflètent les taux de progression de l'AAH : + 0,5 % en 2008 et + 6,9 % en 2009.

Le taux de croissance 2008 est artificiellement minoré par un changement de méthodologie comptable opéré par la CNAF suite à une observation de la Cour des comptes. Ainsi pour la première fois en 2007, la CNAF a comptabilisé, sous forme de charges à payer, les sommes correspondant à des dossiers encore non liquidés mais pour lesquels on est sûr que la personne aura bien un droit ouvert rétroactivement (soit 120 millions d'euros en 2007). Formellement, l'application de cette méthodologie a conduit, la première année, à comptabiliser plus de douze mois de prestations majorant le taux de croissance apparent en 2007 de 2,3 points et minorant d'autant le taux 2008.

La forte progression de l'AAH en 2009 s'explique par l'intégration dans la prévision de trois revalorisations successives de la prestation : + 3,9 % au 1^{er} septembre 2008, + 2,2 % au 1^{er} avril 2009 et + 2,2 % au 1^{er} septembre 2009.

Les dépenses relatives à l'allocation pour l'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), rapides en 2007 (+ 7,0 %), ralentiraient en 2008 (+ 5,8 %) et 2009 (+ 1,6 %) sous l'effet de la mise en œuvre du droit d'option entre l'AEEH et la PCH.

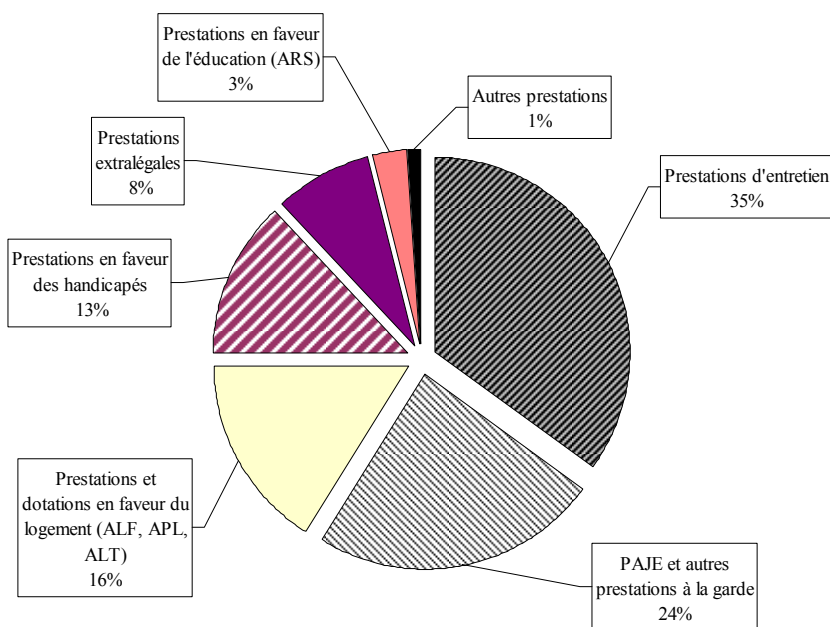
5. La croissance des aides personnelles au logement s'accélère

L'allocation logement à caractère familial augmenterait de 5,9 % en 2008 et de 4,3 % en 2009 Ces taux de croissance sont sensiblement plus élevés qu'en 2007 (+ 1,6 %). Les raisons de cette accélération sont les suivantes :

– une moindre amélioration de la situation de l’emploi, à laquelle les aides au logement sont très sensibles, en 2008 comparativement à 2007 qui avait enregistré une baisse très importante du nombre de chômeurs ; cet effet devrait jouer encore davantage en 2009 ;

– le décalage de la date d’examen des bases ressources : les aides aux logements décroissent en fonction du revenu des ménages et tout accroissement des ressources (en deçà du niveau du RMI) conduit mécaniquement à une diminution de l’aide ; cette réforme tire par conséquent à la hausse la croissance des aides en 2008 (davantage que dans le cas des autres allocations sous conditions de ressources qui sont des aides forfaitaires) et pèse sur la croissance 2009 par effet de rattrapage.

Structures des prestations familiales en 2007



Source : CNAF

C. LES RÉSULTATS POUR LA BRANCHE FAMILLE SONT EXCÉDENTAIRES

L’exercice 2007 a marqué un retour à l’équilibre des comptes (+ 155 millions d’euros). L’excédent serait de l’ordre de 430 millions d’euros en 2008.

1. Les charges évoluent modérément

Hors effet de l'apurement de la dette de l'État, les charges ont progressé de 2,1 % en 2007 et elles augmenteraient de 3,5 % en 2008. Les prestations poursuivraient leur ralentissement en 2008 (+ 2,8 % après + 3,1 % en 2007 et 4,2 % en 2006).

Le ralentissement des dépenses en 2008 s'explique principalement par :

– la fin de la montée en charge de la PAJE pour les enfants de moins de 3 ans : la PAJE augmenterait de 6,0 % en 2008 après + 20 % en 2007 ;

– la revalorisation de la BMAF au 1^{er} janvier 2008 (+ 1,0 % contre + 1,7 % au 1^{er} janvier 2007) ;

– un changement de méthode dans la comptabilisation des charges à payer au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ayant augmenté d'environ 130 millions d'euros les charges 2007, ce surcroît de charges disparaissant en 2008 : la progression des allocations à destination des handicapés serait limitée à 1,1 % en 2008 après 5,4 % en 2007.

Si les prestations ralentissent en 2008, les autres charges accélèrent. Parmi elles on peut citer l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et les dotations au Fonds national d'aide au logement (FFNAL) au titre de financement de l'aide personnalisée au logement qui enregistrent des évolutions heurtées en 2007 et 2008 :

– s'agissant de l'AVPF les taux de croissance sont de - 2,8 % en 2007 (suite à une régularisation négative de 250 millions d'euros au titre d'exercices antérieurs) et de + 7,7 % en 2008 (contrecoup de la régularisation opérée en 2007) ;

– la dotation au FNAL a diminué de 5,4 % en 2007 (en raison de régularisations successives comptabilisées en 2006 et 2007) et augmenterait de 6,0 % en 2008 (contrecoup des régularisations passées et effet de l'absence d'examen des bases ressources au 1^{er} juillet.)

2. L'évolution des produits demeure dynamique

Après neutralisation de l'effet de l'apurement de la dette de l'État à l'égard de la CNAF, les produits de la CNAF progresseraient de 3,9 % en 2008 (après 4,1 % en 2007).

Les recettes de la branche sont composées pour plus de 80 % de cotisations sociales et de CSG. À ce titre les produits de la branche dépendent beaucoup du rythme de croissance de la masse salariale du secteur privé qui atteindrait 4,5 % en 2008, en léger retrait par rapport à 2007 (+ 4,8 %).

Les autres recettes sont principalement composées de recettes fiscales destinées à compenser les dispositifs d'exonération et de remboursements de prestations par l'État.

Les recettes fiscales enregistrent des progressions rapides en 2007 en raison :

– du dynamisme des exonérations qu'ils compensent (forte croissance des exonérations Fillon en 2007 et montée en charge des exonérations heures supplémentaires en 2008) ;

– d'un effet comptable lié à une sous-estimation des produits à recevoir de ces recettes (en particulier de la taxe sur les salaires) en 2007, majorant mécaniquement les produits comptabilisés en 2008.

Les remboursements de prestations par l'État concernent l'allocation de parent isolé (API) et l'AAH et leur évolution irrégulière en 2007 et 2008 reflète celles des charges.

Enfin les produits financiers, profitant d'une deuxième année consécutive d'excédent, atteindraient 120 millions d'euros en 2008 (après 64 millions d'euros en 2007).

L'excédent de la CNAF diminuerait légèrement en 2009 et devrait atteindre 300 millions d'euros.

Malgré une accélération des prestations légales, les charges ralentiraient en 2009 (+ 3,3 % contre + 3,5 %).

Tirées par une revalorisation de la BMAF de 3,5 % au 1^{er} janvier 2009, les charges de prestations légales croîtraient de 3,7 %.

Les autres postes de dépenses de la branche famille devraient toutefois progresser moins rapidement en 2009 qu'en 2008 :

– les prestations extralégales (hors les dépenses d'investissements liées aux plans crèches) augmenteraient de 6 % en 2009 contre 9 % en 2008 ;

– le transfert d'AVPF progresserait de 3,1 % (7,7 % en 2008), soit un rythme proche de la revalorisation du SMIC en 2008 (+ 3,2 %) ;

– la dotation de la branche au FNAL au titre de sa participation au financement de l'APL croîtrait de 2,3 % contre 6,0 % en 2008 : le décalage de la date d'examen des ressources du 1^{er} juillet 2008 au 1^{er} janvier 2009 joue à la hausse sur le taux de croissance de l'APL en 2008 et à la baisse sur le taux 2009.

Les produits ralentiraient également en 2009 : + 3,1 %.

L'augmentation des produits de cotisations, CSG, impôts et taxes affectées serait limitée à 2,5 % en 2009, après 4,2 % en 2008, en raison :

– du ralentissement de la masse salariale du secteur privé (sur laquelle sont assises la plus grande part de ces recettes) en 2009 : + 3,5 % contre 4,5 % en 2008 ;

– du contrecoup de la sous-estimation globale des produits à recevoir de recettes fiscales en 2007 majorant artificiellement la progression des produits 2008.

Les produits techniques, recouvrant essentiellement les remboursements de prestations par l'État (API et AAH), rebondiraient en 2009 (+ 7,0 % après - 0,3 % en 2008). Ce rebond serait la conséquence directe des effets comptables ayant limité la progression des charges de ces prestations en 2008 (voir plus haut).

L'excédent de la branche famille en 2009, qui est évalué à 300 millions, permettrait d'augmenter à nouveau les produits financiers : 160 millions en augmentation de plus d'un tiers par rapport à 2008.

D. L'ÉVOLUTION DES RECETTES RESTE SOUTENUE

Les comptes de la CNAF retracent les recettes et les dépenses de tous les régimes servant des prestations familiales en métropole et dans les départements d'outre-mer.

Les recettes de la branche famille sont constituées de quatre sources principales : les cotisations dues par les employeurs et assises sur les revenus professionnels, les remboursements d'exonérations de cotisations par l'État correspondant notamment aux mesures liées aux bas salaires et aux dispositifs d'aide à l'emploi, la contribution sociale généralisée et enfin les remboursements par l'État pour l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation pour parent isolé. La branche famille perçoit 18 % du total des cotisations des régimes de base.

Recettes de la branche famille

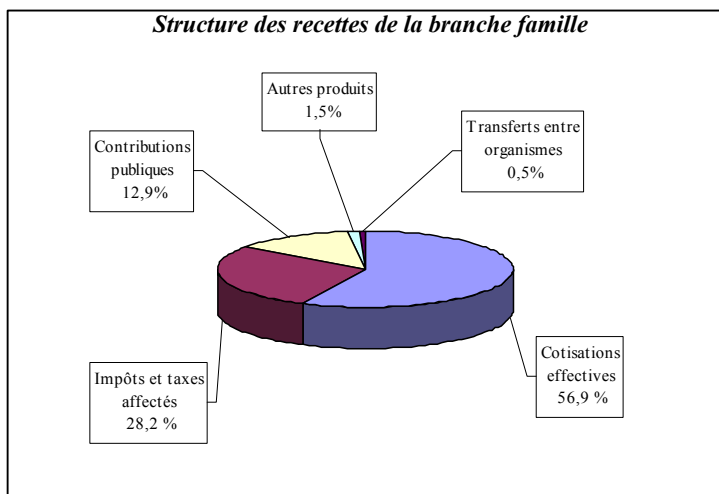
(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009
PRODUITS	52,9	54,7	57,1	59,1
Cotisations effectives	30,4	31,3	32,7	33,8
Cotisations fictives d'employeur	0,1	0,1	0,1	0,1
Cotisations prises en charge par l'État	0,6	0,7	0,7	0,7
Cotisations prises en charge par la Sécurité sociale	0,3	0,3	0,3	0,3
Impôts et taxes affectés	14,6	15,4	16,3	16,8
<i>dont CSG</i>	<i>11,1</i>	<i>11,5</i>	<i>12,2</i>	<i>12,4</i>
Contributions publiques	6,4	6,5	6,6	7,0
Transferts entre organismes	0,1	0,0	0,0	0,0
Produits financiers	0,1	0,0	0,1	0,0
Autres produits	0,6	0,3	0,3	0,8

Source : annexe C du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

1. Le produit des cotisations progresse peu en raison du dynamisme des exonérations de cotisations

Les recettes de la branche famille proviennent essentiellement des cotisations (à hauteur de 57 % environ), qui sont dans cette branche entièrement à la charge des employeurs et s'élèveront à 33 milliards d'euros pour 2008. Depuis le 1^{er} janvier 1998, les cotisations des employeurs et travailleurs indépendants ont été entièrement dé plafonnées.



Source : Direction de la sécurité sociale

2. Les recettes fiscales enregistrent une progression rapide

Depuis 2001, ce poste ne comprend plus que la seule CSG. En effet l'article 31 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a supprimé le versement à la branche famille du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement pour l'affecter au financement des retraites. La CNAF ne perçoit donc plus d'impôt ni de taxe affectés.

Pour 2008, la CSG a représenté 12,2 milliards d'euros et devrait atteindre 12,4 milliards pour 2009 (voir tableau ci-dessous).

La CSG pour la branche famille

(en millions d'euros et évolution en %)

	2006	2007	%	2008	%	2009	%
CNAF	110 84	11 657	5,2	12 215	4,8	12 431	1,8

Source : Direction de la sécurité sociale

3. Les subventions de l'État augmenteront fortement en 2009

Les subventions de l'État correspondent à la prise en charge des prestations servies par la branche famille pour le compte de celui-ci. Il s'agit de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), du solde des cotisations d'allocations familiales dues par l'État et des prestations servies aux fonctionnaires et, depuis 1999, de l'allocation de parent isolé (API). Ces remboursements ne couvrent que le montant des prestations, les coûts de gestion induits par cette activité n'étant pas pris en charge par l'État.

Il faut, par contre, rappeler que la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) étant désormais entièrement intégrée dans l'allocation de base et financée par la branche famille, elle ne donne plus lieu à transfert.

Remboursement de prestations par l'État à la Caisse nationale d'allocations familiales

(en millions d'euros)

	2006	2007	%	2008	%	2009	%
AAH	5 230	5 505	5,3	5 534	0,5	5 918	6,9
API	1 064	1 075	1,0	1 025	-4,7	1 098	7,2
TOTAL	6 295	6 581	4,5	6 559	-0,3	7 016	7,0

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de septembre 2008

II.- VERS UN « DROIT OPPOSABLE » À LA GARDE D'ENFANTS ?

A. MALGRÉ UN FINANCEMENT PUBLIC IMPORTANT, L'OFFRE DE GARDE PRÉSENTE DE GRAVES INSUFFISANCES

Le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de septembre 2008, résume bien la situation paradoxale de la politique familiale française. Malgré un effort financier important – les aides publiques en faveur des familles sont estimées à 78 milliards d'euros si l'on ajoute les prestations sociales et les aides fiscales – et des réformes pour solvabiliser la demande de garde, les progrès réalisés sont modestes.

La création de la PAJE s'est avérée beaucoup plus coûteuse que prévue, les prévisions faites en 2003 n'ayant pas été suffisamment réalistes. Par ailleurs, cette réforme ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur le niveau des aides financières à la garde d'enfant apportée par la collectivité selon les modes de garde et les revenus des familles. Le système mis en place manque de cohérence du point de vue de l'équité ou de celui de la bonne utilisation des fonds publics.

La Cour des comptes souligne que la PAJE n'a, en outre, pas permis d'atteindre l'objectif de permettre aux familles de choisir le mode de garde de leur enfant.

En effet, l'offre de garde par des tiers a été marquée, au cours des cinq dernières années, par la faible progression du nombre d'assistants maternels en activité et par la forte baisse du taux de scolarisation des 2-3 ans. En outre, en dépit des plans crèches, le nombre de places disponibles en garde collective et en crèche familiale n'a augmenté que de 37 800 entre 2000 et 2007 (environ 2 % par an), soit à peine le taux d'augmentation de la natalité. Ces évolutions expliquent que le pourcentage d'enfants de moins de trois ans gardés par les parents et leurs proches ait légèrement progressé entre 2003 et 2006.

Le recours au complément de libre choix d'activité (CLCA) à taux plein reste ainsi un choix contraint pour un grand nombre de femmes. Faute d'offre de garde, la revalorisation du CLCA à taux partiel, au lieu de permettre à ces femmes d'éviter une cessation complète d'activité, a principalement bénéficié aux femmes des classes moyennes et aisées.

La PAJE n'est donc pas parvenue, malgré son coût élevé, à résorber l'insuffisance globale de l'offre de garde. Ce constat conduit à s'interroger sur la manière optimale de garantir un véritable libre choix du mode de garde.

Il devient donc urgent de réfléchir à la manière d'agir sur l'offre de garde. Tout d'abord, de gros progrès restent à faire pour mieux connaître les composantes de l'offre de garde et pour parvenir à analyser, quasiment en temps réel, les

variations du nombre de places disponibles. Il conviendrait aussi d'améliorer les outils de programmation pour adapter l'offre aux évolutions de la demande de garde des parents et des spécificités territoriales. Aujourd'hui encore, nombreuses sont les femmes qui peinent à concilier vie familiale et activité professionnelle faute de modes de garde adaptés.

1. La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle se heurte à l'insuffisance de l'offre de garde

D'après une enquête du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) réalisée en septembre 2005 auprès des parents bénéficiaires de la PAJE, sur la question du libre choix du mode de garde, une majorité de parents évoque des contraintes d'organisation et des contraintes financières. Les contraintes liées au manque de structures jouent dans le choix de 46 % des parents : ce critère est prépondérant pour 21 % d'entre eux.

Dans son rapport au Premier ministre sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, Michèle Tabarot, reprenant plusieurs études réalisées ces dernières années sur l'évolution du taux d'activité des femmes après la naissance de leur enfant, estime que 25 % des parents qui se sont arrêtés pour garder leur enfant ont choisi cette solution faute d'une autre solution de garde

Ces chiffres rejoignent ceux de la DARES, qui estime à un tiers des femmes la proportion de celles qui se sont arrêtées pour des raisons liées à des difficultés de garde (*Premières synthèses – juillet 2003 : « Pourquoi certaines femmes s'arrêtent elles de travailler à la naissance d'un enfant ? »*)

De même, la CNAF estime à un tiers le nombre de familles bénéficiaires du complément de libre choix d'activité qui déclarent avoir arrêté de travailler parce qu'elles n'avaient pas trouvé de mode de garde leur convenant. Ces bénéficiaires sont plus nombreux dans les départements de l'Ouest, du Sud-Est (à l'exception du littoral méditerranéen) et de l'Est de la France.

Le développement des modes d'activité avec des horaires atypiques ou décalés complique encore la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Le travail sur horaires « atypiques » regroupe des configurations de travail différentes suivant leur caractère décalé, leur variabilité en fonction des jours, des semaines ou des périodes de l'année, et leur plus ou moins grande prévisibilité. En pratique, les horaires décalés se traduisent par des horaires de travail tôt le matin ou tard le soir, sur des plages horaires du week-end, de la nuit ou morcelés. Certains secteurs d'activité comportent une contrainte de service en continu, tels que les services hospitaliers, d'autres se caractérisent par des organisations de travail flexible (emploi de la grande distribution, services aux personnes, nettoyage et restauration...) et cumulent deux formes de contrainte : le temps partiel subi et les horaires décalés.

Entre 2001 et 2006, le travail le dimanche et la nuit ont considérablement augmenté, respectivement de 52 % et 54 %. La levée de l'interdiction du travail de nuit des femmes, prévue par la loi du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, a contribué à cette évolution.

Le développement du travail sur des horaires décalés, pour les parents de jeunes enfants, se traduit par des difficultés à articuler vie professionnelle et vie familiale, et crée des besoins nouveaux en termes d'accueil et de soins aux enfants. Les difficultés d'articulation des temps sont accrues lorsque les horaires décalés ne sont pas planifiés et sont imprévisibles, ce qui nécessite des efforts constants d'adaptation et n'est pas sans conséquence sur la capacité des services de garde à répondre aux besoins des parents.

La conciliation de la vie familiale et professionnelle est rendue encore plus difficile lorsque les parents cumulent plusieurs emplois : 4,1 % des femmes employées et 1,9 % des hommes cumulent deux emplois (2005).

Le nombre d'enfants de moins de 7 ans et demi dont les parents travaillent et dont au moins un des parents est concerné par des horaires irréguliers ou décalés est estimé à 2 millions. Par ailleurs, 29 % des enfants dont les parents travaillent sont parfois gardés en semaine le matin entre 6 heures et 8 heures et 17 % le soir entre 19 heures et 22 heures.

2. Les besoins en modes d'accueil sont mal connus et l'offre de garde est insuffisante

Le taux de couverture des besoins de garde est difficile à évaluer car il n'existe aucun recensement centralisé des demandes parentales mais plus paradoxalement, la connaissance de l'offre de garde effective est loin d'être une réalité.

Plusieurs facteurs expliquent pourquoi les estimations des besoins non couverts sont assez imprécises :

– La proportion de parents d'enfants non gardés à la recherche d'une solution de garde hors du foyer est mal connue.

– Tous les modes de garde n'offrent pas le même service aux familles, en particulier l'école maternelle qui ne fonctionne que quelque 140 jours par an, avec un niveau d'accueil périscolaire très variable.

– L'adéquation des places existantes à la demande est mal mesurée. Une place de crèche peut accueillir plus d'un enfant, du fait des placements à temps partiel, à l'inverse, les places existantes peuvent ne pas être occupées. De gros progrès restent à faire pour harmoniser le taux d'occupation des établissements d'accueil collectifs.

– Les places disponibles chez les assistants maternels sont celles de l’agrément, mais tous les assistants maternels ne sont pas disponibles pour accueillir des enfants en nombre correspondant et aucun outil statistique n’existe pour centraliser le nombre d’enfants effectivement accueilli à un instant donné chez les assistants maternels.

– L’adéquation géographique de l’offre à la demande n’est pas mesurée de façon exhaustive et localisée. La couverture est aujourd’hui très inégale (de 15 à 77 places pour 100 enfants selon les départements, école maternelle à 2 ans non comprise), alors que le besoin de garde est par définition un besoin de proximité.

– L’offre de garde effective proposée par les assistants maternels est difficile à évaluer. À la fin 2006, on évaluait à 269 900 le nombre d’assistants maternels en activité pour un nombre de places agréées de 710 500. Le nombre de places auprès des assistants maternels représente les deux tiers environ du potentiel total de l’accueil des jeunes enfants.

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

Chiffres au 31 décembre	1990	2000	2003	2004	2005	2006	Évolution 2005/2006 (%)	Évolution annuelle moyenne 1990/2006 (%)
Nombre de places agréées auprès d’assistants maternels en exercice	132 900	585 800	651 700	660 500	689 200	710 500	3,1	11,0
Assistants maternels en exercice	71 300	232 200	246 100	252 200	263 000	269 900	2,6	8,7
Agréments	132 000	338 100	352 900	365 900	374 600	400 600	6,9	7,2
Nombre moyen de places par agrément	1,9	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	0,0	2,0
Taux d’exercice des assistants maternels (%)	54,0	68,7	69,8	68,9	70,2	67,4	- 4,0	1,4
Nombre de places pour 100 enfants de moins de trois ans	5,9	27,3	28,3	28,9	30,1	31,0	3,0	10,9

Champ : France métropolitaine

Source : Programme de qualité et d’efficacité (PQE) « Famille » PLFSS 2009 – Annexe II

Au cours des années 1990 et jusqu’en 2006, le nombre de places agréées auprès des assistants maternels exerçant à leur domicile et employés directement par les familles a fortement augmenté. Se situant à moins de 6 places pour 100 enfants de moins de trois ans en 1990, il atteint 31 places en 2006, soit une augmentation moyenne de près de 11 % par an au cours des seize années.

Sur cette période, l’augmentation du nombre d’agrément, du nombre de places par agrément et du taux d’exercice des assistants maternels a contribué à l’évolution de l’offre de garde des jeunes enfants au domicile d’assistants maternels.

L'évolution de l'offre de garde auprès d'assistants maternels agréés, particulièrement marquée entre 1990 et 2000, est due notamment à la création en 1991 de l'aide à la famille pour l'emploi d'un assistant maternel agréé (AFEAMA), remplacée depuis par le complément de libre choix du mode de garde dans le cadre de la PAJE, et à la réforme du statut des assistants maternels issue de la loi du 17 juillet 1992 et de la loi du 27 juin 2005.

En effet, ces deux mesures ont entraîné, d'une part, un nombre croissant de demandes d'agrément et, d'autre part, davantage de déclarations de la part des particuliers employeurs, impliquant une réduction du travail non déclaré.

Le nombre de places par agrément a également augmenté au cours de la décennie précédente, de 1,9 en 1990 à 2,5 en 2000, avant de se stabiliser depuis 2003 à 2,6.

Le taux d'exercice des assistants maternels a fortement progressé, passant de 54 % en 1990 à 64 % en 1995, puis à 69 % en 2000. Il est relativement stable depuis, bien que soit observée une baisse en 2006 (67,4 %), le nombre d'assistants maternels en activité ayant cru moins vite entre 2005 et 2006 que celui du nombre des agréments (2,6 % contre 6,9 %).

On ne dispose pas d'études expliquant le taux de non-exercice (32,6 %) des assistants maternels, qui ne saurait être interprété comme un potentiel de garde. Le taux d'exercice des assistants maternels ne peut donc être comparé à un taux d'occupation d'une crèche.

Le rapporteur regrette qu'aucune enquête n'ait été effectuée pour connaître les raisons de la sous-activité des assistants maternels, notamment dans les départements où l'on constate une forte discordance entre le nombre de places agréées et les places d'accueil réellement proposées. Sans enquête préalable, il est impossible d'estimer s'il existe un potentiel de garde facilement mobilisable chez les assistants maternels qui ne sont pas en activité ou qui accueillent un nombre d'enfants inférieur à leur agrément.

Selon les dernières estimations de la CNAF, on dénombre en 2007 322 000 places en établissements d'accueil des jeunes enfants en France métropolitaine. Ces places se répartissent en 268 000 places agréées d'accueil collectif, 51 000 places en crèches familiales et 3 000 places en crèches parentales. Selon ces données, le nombre de places pour jeune enfant aurait progressé de + 3,3 % entre 2006 et 2007, soit à un rythme sensiblement plus rapide que celui du nombre d'enfants âgés de moins de trois ans (+ 1,0 %), mais il faudra vérifier si cette croissance des places offertes garde la même progression dans les années à venir.

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

	1990	2000	2003	2004	2005	2006
Places agréées d'accueil collectif *	165 200	214 200	231 800	238 300	248 200	256 200
Places agréées d'accueil collectif pour 100 enfants de moins de 3 ans	7,3	9,8	10,2	10,4	10,9	11,2
Places en crèches familiales	61 500	64 200	62 200	62 400	62 100	62 400
Places en crèches familiales pour 100 enfants de moins de 3 ans	2,7	3,0	2,7	2,7	2,7	2,7
Total des places offertes en accueil collectif et crèches familiales	226 700	278 400	294 000	300 700	310 300	318 600
Total des places offertes en accueil collectif et crèches familiales pour 100 enfants de moins de 3 ans	10,0	12,7	13,0	13,2	13,6	13,9

Source : DREES, cité dans le PQE « Famille » annexe II du PLFSS 2009

Champ : France métropolitaine

* L'accueil collectif recouvre les crèches collectives, les haltes-garderies et l'accueil polyvalent.

Au total, l'ensemble des trois modes de garde (assistants maternels employés directement par des particuliers, accueil collectif, crèches familiales) permet d'offrir en moyenne 44,8 places d'accueil hors du domicile des parents pour 100 enfants de moins de trois ans, dont les deux tiers chez des assistants maternels directement rémunérés par la famille.

Bien que le nombre total de places d'accueil soit plus important dans les départements où l'effectif d'enfants de moins de 3 ans est plus élevé, le potentiel total d'accueil varie de 20 à 76 places pour 100 enfants de moins de trois ans selon les départements. Un quart des départements a un potentiel inférieur à 36, un peu moins d'un quart a un potentiel compris entre 36 et 45, un quart a un potentiel compris entre 45 et 54, et un peu plus d'un quart des départements – les mieux dotés – a un potentiel supérieur à 54 pour 100 enfants de moins de trois ans.

Les trois modes de gardes sont relativement complémentaires au plan géographique : ainsi, aucun département ne figure parmi les mieux dotés simultanément dans les trois domaines. Certains départements faiblement pourvus en potentiel d'accueil collectif et en crèches possèdent un nombre de places plus élevé auprès d'assistants maternels : c'est le cas dans certains départements des régions Pays de la Loire, Centre et Franche-Comté ; cette complémentarité joue en sens inverse dans des départements d'Île-de-France, de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, qui ont toutefois au total une capacité d'accueil inférieure à la moyenne nationale. En revanche, des départements connaissent une situation relativement défavorable pour chacun des trois modes de garde (Aisne, Ardèche, Ardennes, Eure, Nord et Pas-de-Calais).

Les disparités départementales des capacités d'accueil des jeunes enfants hors du domicile peuvent en partie être expliquées par des facteurs historiques, sociaux ou économiques, mais aussi par la complémentarité avec les autres modes de garde. En effet, il ne faut pas oublier que les modes d'accueil professionnalisés

ne représentent pas le mode de garde dominant. Selon une estimation faite à partir des données de la DREES, 57 % des enfants de moins de trois ans seraient gardés par leurs parents et un peu plus de 5 % par des membres de la famille.

Mode de garde principal des enfants âgés de 3 mois à 3 ans (2005)

Mode de garde	En %
Parents	57
Assistant maternel agréé	18,5
Crèches	8,7
École maternelle	5,5
Grands-parents, famille	5,1
Crèches familiales	1,9
Garde d'enfant à domicile	1,9
Garde non déclarée	1,4
Total	1,00

Source : Estimations de la mission de révision générale des politiques publiques-politique familiale famille à partir des données DREES

**Mode de garde principal des jeunes enfants pendant le temps de travail des parents
en %**

	Mère isolée ayant un emploi	Couple biactif
Services de garde rémunérés :	50	61
Garde collective	31	20
Garde individualisée	19	41
Autres modes de garde :	50	39
Famille, voisins, amis	44	21
Père	—	6
Mère	6	2
Ensemble	100	100

Source : INSEE, enquête Emploi et module, conciliation entre vie familiale et professionnelle

Note : pour les couples où les deux personnes ont un emploi, le tableau ne détaille que les réponses données par les mères.

Lecture : 50 % des mères de famille monoparentale ayant un emploi ont principalement recours aux services de garde rémunérés pour garder leur(s) enfant(s) quand elles travaillent

Le rapporteur ne voudrait pas conclure cette partie relative aux données quantitatives de l'offre sans indiquer que des progrès ont été réalisés. Globalement, la capacité de garde des enfants de moins de trois ans s'est accrue entre 2003 et 2006. La densité départementale médiane augmente en effet de 41,4 à 46,1 places pour 100 enfants sur la période. La dispersion territoriale, mesurée par le rapport entre la densité moyenne des vingt départements les mieux dotés et celle des vingt départements les moins bien dotés, diminue légèrement entre 2005 et 2006. Cette évolution se situe dans le prolongement de la tendance observée

depuis 2003. En effet, la densité moyenne dans les départements les moins bien dotés a augmenté plus rapidement que dans les départements les mieux dotés, en particulier entre 2003 et 2004.

Densité moyenne de places agréées tous modes d'accueil confondus pour 100 enfants de moins de trois ans dans les départements les mieux et les moins bien dotés

	2003	2004	2005	2006
Densité départementale médiane	41,4	42,3	44,2	46,1
Densité moyenne dans les 20 départements les mieux dotés	59,7	59,6	62,4	63,7
Densité moyenne dans les 20 départements les moins bien dotés	27,8	29,2	30,6	31,6

Finalité : cet indicateur permet de mesurer la dispersion de l'offre des places agréées d'accueil des enfants de moins de trois ans et de suivre son évolution.

Champ : France métropolitaine

Source : PQE Famille annexe II du PLFSS 2009

Même s'il n'est pas aisé de faire des estimations sur les besoins non couverts compte tenu de la mauvaise connaissance quantitative de l'offre et de la dispersion des lieux où les parents font valoir leur demande de garde, un consensus se dégage pour dire que les besoins seraient de l'ordre de 350 000 à 400 000 places. Si les enfants entre deux et trois ans n'étaient plus scolarisés en école maternelle ce chiffre avoisinerait les 500 000.

Le défi à relever est donc important car il faudra parvenir à augmenter l'offre au plan quantitatif sans remettre en cause la diversité des modes de garde qui est l'une des richesses de la situation française. Comme le soulignait Mme Valérie Pécresse dans son rapport « Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle » remis au Premier ministre en février 2007 : « *Le plus grand risque pour les pouvoirs publics serait de conduire leur politique en oubliant qu'en France il n'existe pas de modèle unique en matière de garde des enfants et que ce sont les parents qui déterminent eux-mêmes le meilleur équilibre* ».

3. Les financements publics importants ne garantissent pas aux familles un accès équitable aux modes de garde

• *Des financements publics importants*

L'évaluation du coût global pour les finances publiques (sécurité sociale, État, collectivités locales) des services d'accueil pour les enfants de moins de trois ans se situe autour de 8,4 milliards d'euros en 2006.

Ce montant se limite à la dépense publique directement allouée au financement de modes d'accueil (établissements d'accueil du jeune enfant, assistants maternels agréés, garde à domicile, écoles préélémentaires pour les 2-3 ans). Ne sont pas considérées ici les dépenses correspondant à des prestations d'entretien pour les jeunes enfants (notamment l'allocation de base de la PAJE ou les allocations familiales servies aux moins de trois ans) ou encore les aides

monétaires visant à compenser l'arrêt ou la réduction d'activité professionnelle. Il correspond pour 3,3 milliards d'euros aux dépenses liées à la garde individuelle, pour 3,7 milliards d'euros à des dépenses de fonctionnement et d'investissement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et pour 0,6 milliard d'euros à des dépenses fiscales.

À la rentrée scolaire 2006-2007, 23 % des enfants de deux à trois ans sont scolarisés, ce qui représente un coût pour les finances publiques de 848 millions d'euros.

Sortent du champ de l'indicateur, les dépenses indirectement liées à la garde d'enfant : la compensation financière à l'arrêt ou la réduction temporaire de l'activité professionnelle d'un parent (complément libre choix d'activité de la PAJE qui succède à l'allocation parentale d'éducation, cotisations pour l'assurance vieillesse des parents au foyer).

Cet indicateur ne comprend pas non plus les dépenses correspondant à des prestations d'entretien pour les jeunes enfants (notamment l'allocation de base de la PAJE ou encore les allocations familiales servies aux moins de trois ans).

Les dépenses relatives exclusivement à la garde d'enfants de moins de trois ans sont principalement supportées par la branche famille qui y contribue à hauteur de 62 % ; les collectivités locales prennent en charge un peu plus du quart des dépenses (26 %) et la part de l'État se situe à 12 %.

Les financeurs publics varient leurs apports suivant les types d'accueil. La branche famille consacre un effort très important pour l'aide à la garde individuelle, notamment sur le recours à l'emploi d'assistants maternels (l'ensemble de ce poste représente près des deux tiers de ses dépenses au titre des services d'accueil du jeune enfant) ; le reste de sa participation est dédié au financement des établissements d'accueil collectif. Les collectivités locales financent, elles, essentiellement les établissements d'accueil du jeune enfant (84 % de leurs dépenses), principalement à travers les dépenses de fonctionnement ; elles participent également, mais dans une moindre mesure (16 %) au fonctionnement des écoles maternelles. L'État consacre un peu moins de la moitié de son financement à l'enseignement préscolaire principalement à travers la rémunération des enseignants ; l'autre partie correspond aux diverses aides aux réductions d'impôt et exonérations.

La forte progression (+ 10 %) du montant total des aides publiques à l'accueil des enfants de moins de trois ans est presque entièrement imputable à la poursuite de la montée en charge de la PAJE, en particulier sur le poste « aide à l'emploi d'un assistant maternel ». Il convient de rappeler que cette prestation remplace progressivement l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistant maternel (AFEAMA) et l'aide à la garde d'enfant à domicile (AGED).

**Dépenses de l'État, des collectivités locales et de la sécurité sociale
pour l'accueil du jeune enfant**

(en millions d'euros)

Dépenses en 2006	Montant	Source
Prestations monétaires pour une garde individuelle	3 261	
Aide à l'emploi d'un assistant maternel (CMG ass maternel)	3 076	CNAF, estimé sur 0-3 ans
Aide à l'emploi d'une garde à domicile (CMG garde domicile)	185	CNAF, estimé sur 0-3 ans
Établissement d'accueil du jeune enfant	3 174	
Dépenses de fonctionnement de la CNAF	1 773	CNAF (0-4 ans)
Dépenses de fonctionnement de la MSA	19	CNAF (0-6 ans)
Dépenses de fonctionnement des communes (2005)	1 519	DGCP
Fonds d'investissement petite enfance (FIPE)	19	CNAF (0-4 ans)
Aide exceptionnelle à l'investissement (AEI)	45	CNAF (0-4 ans)
Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE)	36	CNAF (0-4 ans)
Dispositif d'investissement petite enfance (DIPE)	2	
Dépenses d'investissement des communes (2005)	301	CGCP
Autres	848	
Préscolarisation (école maternelle)	848	Éducation nationale
Dépense fiscale	579	
Réduction impôt pour frais de garde	275	Direction du budget (voies et moyens)
Réduction impôt pour emplois familiaux	134	Estimation DGTPE
Exonération des assistants maternels agréés	140	Direction du budget
Crédit impôt famille	30	Direction du budget
Total services d'accueil pour les moins de trois ans	8 402	

Source : Annexe II du PLFSS-PQE « Famille »

Précisions méthodologiques

– *CMG (complément mode de garde) assistant maternel et garde à domicile, réduction d'impôt pour frais de garde : application d'une clef de répartition estimée pour les 0-3 ans sur les données de dépenses des prestations est réalisée.*

– *Dépenses de fonctionnement de la CNAF : ce chiffre comprend les prestations de services et le contrat enfance, les dépenses liées aux relais d'assistants maternels, aux autres lieux d'activité ou d'éveil et aux établissements d'accueils. Il concerne en très grande majorité les enfants de 0 à 4 ans.*

– *Dépenses de fonctionnement des communes : ces chiffres sont issus de la direction générale de la comptabilité publique, les comptes des communes 2005. Ne sont pas référencées ici les dépenses des établissements publics et coopération intercommunautaire et des départements en faveur de la petite enfance (faute de pouvoir les isoler dans les Comptes des départements de la DGCP).*

– *Plans crèches, dispositifs d'aide à l'investissement (FIPE, AEI, DAIPE) concernent les enfants de 0 à 6 ans. Comme pour les prestations de services, ces dépenses concernent en réalité en très grande majorité les enfants de 0 à 4 ans. Les montants peuvent être très variables d'une année sur l'autre.*

– *Préscolarisation (école maternelle) : ces chiffres sont estimés à partir des données suivantes : 182 000 enfants scolarisés entre 2 et 3 ans et coût de la scolarisation en maternelle de 4 658 euros par enfance (source : Éducation nationale).*

– *Réduction d'impôt pour emplois familiaux : au sein des foyers comprenant un enfant de moins de trois ans, il n'est pas possible de distinguer les emplois familiaux de garde d'enfant et les autres (femme de ménage par exemple). Le total des dépenses fiscales lié à la réduction d'impôt au sein de ces foyers est de 200 millions d'euros.*

Il est aussi intéressant d'analyser le coût pour les finances publiques des différents modes de garde.

– Quel que soit le mode de garde choisi, l'aide publique totale est importante et représente au minimum environ 60 % du coût de la garde en 2008. Pour les gardes à l'extérieur du domicile, la part des dépenses couvertes par l'aide publique décroît lorsque le revenu des parents augmente quelle que soit l'année considérée. À compter de 2007, en raison de la mise en place d'un crédit d'impôt, cela est également vrai pour les gardes à domicile dès lors que les deux parents travaillent et rémunèrent leur employé à l'aide d'un chèque emploi service universel (CESU).

Coût des différents modes de garde pour les finances publiques »

		2004	2005	2006	2007	2008	
Coût total de la garde		775 euros	819 euros	843 euros	860 euros	885 euros	
Assistent maternel	1 SMIC	État	0 %	1 %	5 %	4 %	
		CNAF	84 %	83 %	83 %	83 %	85 %
	3 SMIC	État	4 %	4 %	11 %	11 %	11 %
		CNAF	71 %	71 %	70 %	70 %	70 %
	6 SMIC	État	6 %	6 %	11 %	11 %	11 %
		CNAF	58 %	58 %	58 %	58 %	58 %
Coût total de la garde		2 013 euros	2 124 euros	2 194 euros	2 242 euros	2 317 euros	
Garde à domicile	1 SMIC	État	0 %	0 %	11 %	36 %	35 %
		CNAF	37 %	35 %	34 %	34 %	36 %
	3 SMIC	État	5 %	5 %	16 %	36 %	35 %
		CNAF	32 %	30 %	30 %	29 %	29 %
	6 SMIC	État	27 %	26 %	36 %	36 %	35 %
		CNAF	27 %	26 %	25 %	25 %	24 %
Coût total de la garde		2 013 euros	1 103 euros	1 139 euros	1 164 euros	1 203 euros	
Garde à domicile partagée	1 SMIC	État	0 %	0 %	11 %	30 %	29 %
		CNAF	57 %	56 %	51 %	50 %	53 %
	3 SMIC	État	9 %	10 %	22 %	35 %	35 %
		CNAF	47 %	46 %	41 %	41 %	40 %
	6 SMIC	État	31 %	32 %	40 %	40 %	40 %
		CNAF	37 %	37 %	31 %	31 %	31 %
Coût total de la garde		1 228 euros	1 296 euros	1 336 euros	1 363 euros	1 408 euros	
Établissement d'accueil de jeunes enfants	1 SMIC	État	0 %	2 %	4 %	4 %	4 %
		CNAF et collectivités locales	93 %	93 %	93 %	93 %	93 %
	3 SMIC	État	4 %	4 %	7 %	7 %	7 %
		CNAF et collectivités locales	78 %	78 %	78 %	78 %	78 %
	6SMIC	État	4 %	4 %	7 %	7 %	7 %
		CNAF et collectivités locales	67 %	68 %	69 %	69 %	69 %

Note de lecture : en 2008, pour une famille ayant 1 SMIC de revenu, le coût d'une garde à domicile (2 317 euros mensuels) est financé à 35 % par l'État et à 36 % par la CNAF.

Source : calculs CNAF-DESS

– La contribution financière des CAF décroît également avec le revenu des parents.

Par exemple en 2008, la part du coût de l'emploi d'un assistant maternel pris en charge par les CAF varie de 85 % (famille à 1 SMIC) à 58 % (famille à 6 SMIC). Pour l'emploi d'une garde à domicile, les CAF assurent de 36 % (famille à 1 SMIC) à 24 % (famille à 6 SMIC) du coût total. Cela s'explique par le mode de calcul du complément de garde de la PAJE, qui est décroissant – par paliers – avec les revenus des parents. La participation cumulée des CAF et des collectivités locales au financement des établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) diminue également avec le revenu des parents, la participation demandée aux parents étant en proportion de leurs revenus. Toutefois, à niveau de revenu des parents donné (et participation des parents identique), la part de prise en charge par les CAF varie en fonction d'une signature ou non de « contrat enfance et jeunesse » entre les collectivités locales et les CAF pour la création de nouvelles places d'accueil. En l'absence d'un contrat enfance jeunesse, les CAF 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, les CAF prennent en charge le coût financier de la modulation des tarifs suivant les revenus des familles.

Si la place relève d'un contrat enfance et jeunesse, les CAF prennent en charge, en sus, 55 % du coût résiduel à la charge des collectivités locales. Ainsi, en 2007, hors contrat enfance, la part des CAF dans le financement des EAJE est comprise entre 37 % (famille à 1 SMIC) et 14 % (famille à 6 SMIC) du prix de la place. Avec un contrat enfance et jeunesse, cette part varie de 46 % à 70 %.

Enfin, les réductions et crédits d'impôt prennent en charge un pourcentage de la dépense des parents nette des autres aides (CAF et collectivités locales). Celles-ci étant décroissantes avec le revenu, la part de financement de l'État croît logiquement avec le revenu des parents jusqu'à atteindre le plafond de dépenses autorisé. Ce phénomène était accentué, en début de la période étudiée, par le fait que les réductions d'impôt ne bénéficiaient pas aux ménages non imposables. La transformation des réductions en crédits d'impôt ne fait plus dépendre l'aide de l'État de la situation des ménages au regard de l'impôt. À mode de garde donné, à partir de 2007 l'aide apportée par l'État est donc beaucoup moins dépendante des revenus des parents qu'elle ne l'était auparavant.

Du début de la période étudiée à l'année 2007 incluse, la part financée par les CAF est stable pour les gardes effectuées par un assistant maternel ou un employé à domicile. En effet, la législation du complément de garde (CMG) de la PAJE est constante sur la période. En 2008, en revanche, le montant maximum de ce complément, versé aux ménages dont les revenus sont les plus faibles, est augmenté de 50 euros pour les enfants de moins de trois ans. Le fait que l'aide de la CNAF ne puisse pas excéder 85 % du montant de la dépense limite la portée effective de cette mesure, qui se traduit néanmoins par une augmentation de

2 points de la part du coût de la garde assumée par la CNAF pour les ménages dont le revenu est inférieur au premier seuil du CMG (36 % en 2008 pour les ménages dont le revenu est égal à 1 SMIC). Pour les places en EAJE, la part totale apportée par les CAF et les collectivités locales est également stable.

– En revanche, l'intervention de l'État dans le financement des modes de garde a fortement augmenté sur la période, principalement du fait de changements dans les dispositions fiscales.

Ainsi, en 2005, la réduction d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile est transformée en crédit d'impôt, accessible aux ménages non imposables ; en 2006, son taux est doublé. De ce fait, la part de l'État dans le financement des assistants maternels et des EAJE augmente entre 2004 et 2006. L'emploi d'une garde à domicile a également fait l'objet d'aménagements. En 2006, une exonération de 15 points de cotisations patronales, compensée par le budget de l'État, est instaurée en faveur des particuliers employeurs qui acquittent les cotisations sur la base de l'assiette réelle. Cette réforme permet à toutes les familles d'obtenir une aide de l'État quelle que soit leur situation au regard de l'impôt. À partir de 2007, la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est transformée en crédit d'impôt pour les dépenses de garde d'enfant payées à l'aide du CESU et effectuées soit par des parents isolés qui exercent une activité professionnelle, soit par des couples dont les deux membres travaillent. L'aide de l'État en faveur des ménages à revenus modestes ou intermédiaires (familles à 1 ou 3 SMIC) s'en trouve très fortement accrue.

En termes de coûts totaux pour la collectivité, le coût mensuel d'une place en EAJE atteint au maximum 1 366 euros en 2008 (pour une famille ayant 1 SMIC de revenu). La prise en charge publique d'un emploi à domicile est supérieure pour une famille ayant 3 SMIC de revenu (1 483 euros).

• *Le taux d'effort des familles selon les modes de garde ne paraît pas optimal*

La Cour des comptes, dans son rapport de septembre 2008 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, souligne à nouveau que le taux d'effort des familles ne reflète pas la hiérarchie des coûts pour la collectivité et juge inéquitable, par exemple, que pour un accueil en crèche le taux d'effort augmente quand le revenu du ménage passe de 1 à 3 smic mais qu'il diminue quand le revenu atteint 6 Smic.

La Cour a estimé que le recours à un établissement d'accueil collectif est le mode de garde le moins coûteux pour les familles en moyenne alors qu'il est le plus coûteux pour la collectivité (1 322 euros par place en 2007) Pour les familles disposant d'un revenu égal à six SMIC, le recours à un assistant maternel permet de minimiser le coût pour la famille (268 euros), mais ces familles ont également intérêt à recourir à la garde à domicile partagée (325 euros) et à la crèche

(330 euros), qui constituent des modes de garde plus onéreux pour la collectivité (respectivement 803 euros et 1 042 euros).

• *Les aides financières de la branche famille sont mal adaptées à un financement pérenne des modes de garde*

La branche famille détient un poids dominant dans le financement des modes de garde et tout particulièrement pour les modes d'accueil collectif. Ce sont essentiellement les crédits d'action sociale, qui permettent ces financements par une aide à l'investissement et des aides au fonctionnement, qui prennent la forme d'une prestation de service unique et d'une contribution supplémentaire si l'établissement bénéficie « d'un contrat enfance et jeunesse ». Ces différents mécanismes financiers forts complexes ont pour principal défaut d'être mis en œuvre sans véritable programmation pluriannuelle ce qui conduit les collectivités locales, principales gestionnaires des modes d'accueil, à devoir gérer de lourds investissements sans être certaines que le niveau des contributions apportées par les caisses d'allocations familiales ne va pas évoluer.

L'accueil des jeunes enfants constitue la première fonction financée par la CNAF à l'aide de son Fonds national d'action sociale (FNAS). Ce fonds constitue une enveloppe budgétaire fermée, décidée annuellement par le conseil d'administration de la CNAF, en conformité avec la convention d'objectifs et de gestion. À l'inverse des dépenses de fonctionnement, les recettes et dépenses d'investissement ne sont pas retracées par une ligne permanente au sein du budget de la CNAF et sont inscrites ponctuellement au gré des décisions du Gouvernement de créer un « plan crèches ».

À titre d'exemple, et pour souligner l'ampleur des masses financières en jeu, les dépenses d'action sociale des 123 caisses d'allocations familiales de la métropole et des départements d'outre-mer ont représenté 3,733 milliards d'euros en 2007.

Les modes d'accueil de la petite enfance demeurent le poste de dépense prédominant, les CAF y ayant consacré 1,934 milliard d'euros en 2007, soit 51,8 % des dépenses d'action sociale. Les dépenses se répartissent entre les crèches (532,76 millions d'euros), les haltes garderies (91,21 millions d'euros), les jardins d'enfants (4,69 millions d'euros), les établissements polyvalents (548,34 millions d'euros) et les relais assistants maternels (32,97 millions d'euros en 2007). 2,29 millions d'euros ont été consacrés aux autres lieux d'accueil d'activité ou d'éveil.

Les dispositifs contractuels (les anciens contrats enfance et les nouveaux contrats enfance et jeunesse) ont porté sur 615,59 millions d'euros et près de 6 millions d'euros ont été consacrés à la concertation avec les conseils généraux et les autres collectivités gestionnaires de structures de garde pour les inciter à signer des conventions avec les CAF.

Les mécanismes actuels de financement des modes d'accueil rendent les collectivités locales tributaires des CAF, ce qui n'est pas sans poser problème surtout depuis 2006 où les règles d'attribution des aides à l'investissement ont été rendues plus sélectives.

- *Le contrat unique enfance et jeunesse*

En vigueur à compter du 1^{er} juillet 2006, il succède au précédent contrat enfance et contrat temps libre. Il vise à assurer un continuum d'interventions et de services, sans rupture d'âge entre l'enfance (0-5 ans révolus) et la jeunesse (6-17 ans). Néanmoins, le maintien de deux enveloppes budgétaires distinctes freine le développement de projets globaux ou l'adaptation aux besoins locaux.

Dans le but de mieux maîtriser les dépenses d'action sociale de la CNAF, les contrats enfance et jeunesse se distinguent du dispositif antérieur par des conditions de financement plus strictes et des montants de participation limités à hauteur de 55 % du reste à charge du gestionnaire plafonné au titre de la création de places nouvelles ; (certains cofinancements de la période précédente allaient jusqu'à 70 %) ; d'un montant forfaitaire dégressif pour les projets correspondant à un « stock » de service déjà existant.

Parmi les conditions de financement, un taux d'occupation minimum de 70 % pour les établissements et 60 % pour les centres de loisirs est exigé. Cette exigence peut poser problème pour les structures de garde innovantes, notamment celles qui travaillent avec des horaires atypiques.

Les CAF devraient assouplir ce critère pour permettre aux gestionnaires de pouvoir faire le choix de larges amplitudes horaires, d'accueillir des enfants à temps partiel ou, pour certaines haltes-garderies en zone rurale, d'ouvrir seulement quelques jours par semaine : la mesure du taux d'occupation pourrait être effectuée aux plages horaires « typiques », pour les enfants accueillis à temps plein.

Outre le développement de l'offre de crèches, les nouveaux contrats marquent une attention privilégiée à la dimension territoriale de l'offre et visent une offre minimale d'accueil sur les territoires qui en sont dépourvus, conformément aux remarques de la Cour des comptes, dans son rapport de 2006 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, qui avait souligné que les moyens étaient « *répartis de manière ni équitable ni rationnelle* », sans égard ni au caractère prioritaire des projets, ni aux ressources financières des communes.

- *La prestation de service unique (PSU)*

Dans le cadre de conventions pluriannuelles signées avec les communes, les associations ou les entreprises, les CAF versent aux gestionnaires des structures d'accueil relevant du décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements

et services d'accueil des enfants de moins de six ans une aide au fonctionnement, la prestation de service unique (PSU).

En contrepartie de ce financement, les gestionnaires s'engagent notamment à appliquer un barème national de participation financière pour les familles. Les tarifs de garde sont proportionnels aux ressources du foyer.

Le montant de la PSU est égal à 66 % du prix de revient des actes dispensés (exprimés en heures enfant) par l'établissement, déduction faite des participations familiales, dans la limite d'un plafond fixé chaque année par la CNAF. La PSU est versée sur la base des heures d'accueil payées par les familles. En 2006, le prix plafond est de 5,56 euros/heure, le montant maximal de la PSU est de 3,67 euros/heure.

La généralisation de l'application de la PSU, créée en 2002, est effective depuis le 31 décembre 2005 en métropole. La réforme a accru les prix plafond retenus par les CAF et adopté le principe d'une participation différentielle. Le « poids » de la modulation tarifaire en fonction du revenu des familles n'incombe plus désormais aux structures. La PSU a décloisonné l'accueil permanent et l'accueil temporaire et a développé le multi-accueil. L'objectif de la PSU est de mieux répondre aux besoins des parents en ne leur faisant payer que le nombre d'heures de garde dont ils ont besoin (au lieu d'un forfait), d'augmenter le nombre d'enfants accueillis en permettant qu'une place puisse être occupée par plusieurs enfants sur des créneaux horaires différents, tout en permettant à toutes les familles d'accéder à ce mode de garde grâce à l'application d'un barème national. La PSU a ainsi profité aux familles dont la participation a fortement baissé depuis 2005 (à hauteur de 64,6 millions d'euros en 2005). La réforme de la PSU a eu un coût élevé, sans qu'ait pu être précisément mesurée l'effet sur l'offre d'accueil. La Cour des comptes dans son rapport de 2006 estime que sur la période 2001-2004, il en a résulté un renchérissement moyen de 40 % du montant moyen par place d'accueil agréée de la prestation de service versée aux établissements.

Le bilan de ces deux réformes est difficile à dresser mais il est incontestable que cette réorientation assez drastique des crédits d'action sociale a rendu les gestionnaires de modes de garde particulièrement prudents, certaines collectivités locales considérées comme bien dotées en équipement d'accueil par la CAF ayant dû renoncer à de nouveaux projets faute de participation financière suffisante de la CAF pour lancer de nouveaux investissements.

Face à la vigueur des réactions émanant des collectivités locales, des assouplissements sont déjà intervenus de la part de la CNAF. Certaines possibilités, comme par exemple celle de déplafonner le barème applicable aux familles afin de faire payer un prix majoré aux plus hauts revenus, sont cependant parfois mal connues ou faiblement utilisées.

En conclusion, le nouveau mécanisme de financement, via la PSU d'une part et les contrats enfance et jeunesse d'autre part, paraît avoir engendré un processus vertueux incitant les gestionnaires à améliorer les taux d'occupation

mais en revanche il a conduit incontestablement au report de certains projets, les collectivités locales n'ayant pas les moyens de financer seules ces investissements.

Le déblocage au coup par coup de « plans crèches » a été vivement critiqué. Depuis 2001, cinq plans successifs d'aide à l'investissement ont été mis en œuvre sans que n'apparaissent clairement de cohérence d'ensemble ni d'analyse des nouveaux besoins justifiant les objectifs de places nouvelles à créer. Les critères d'éligibilité ayant régulièrement varié, les collectivités locales et associations gestionnaires ont fait part de leur perplexité à monter des dossiers dont les caractéristiques évoluaient d'une année à l'autre. Selon les informations transmises par la CNAF, les cinq plans d'aide à l'investissement ont permis de mobiliser 832 millions d'euros (dont 35,8 millions ont été consacrés aux entreprises de crèche) qui permettront d'ouvrir 77 667 places d'accueil d'ici 2013 (l'essentiel des places sera opérationnel d'ici 2011).

Crédits d'investissements accordés par les « plans crèches »

Fonds (date de mise en œuvre)	Montant des enveloppes en €	Montant des engagements en €* 	Taux d'engagement
FIPE (2001)	228 671 621	227 297 811	99,4 %
AEI (2002)	228 671 759	225 704 693	98,7 %
DAIPE déc. (**) (2004) ⁽¹⁾	160 000 000	154 215 506	96,4 %
DAIPE centralisée (2004)	40 000 000	35 839 468	89,6 %
DIPE (2006)	165 000 000	158 019 829	95,8 %
PAIPE (2007)	44 000 000	31 152 306	70,8 %
Total	866 373 380	832 229 613	96,1 %

*Il s'agit des décisions d'attribution, indépendamment des dates prévues pour les éventuels paiements.

** Il s'agit de l'enveloppe décentralisée du plan crèches

⁽¹⁾L'engagement total sur l'enveloppe DAIPE centralisée s'élève à 35,8 millions d'euros, soit 89,6 % des fonds engagés, pour une création de 3 871 places.

Source : CNAF

Un exemple de sélectivité des crédits : le dispositif d'investissement pour la petite enfance (DIPE)

Les 165 millions d'euros du dernier plan crèches (DIPE) ont été répartis en enveloppes budgétaires mises à disposition de chaque CAF. La dotation attribuée à chaque organisme a été déterminée en fonction du nombre d'enfants de moins de trois ans non couverts par un mode d'accueil collectif ou individuel présent sur leur circonscription, pondérée par les caractéristiques sociales du territoire et le taux d'utilisation des fonds d'aide à l'investissement précédents.

L'aide forfaitaire par place est de 6 500 euros (socle de base) et en cas de création de places nouvelles, deux modules viennent bonifier le socle de base (bonus maximal de 5 000 euros) :

– Le module « intercommunalité » : un bonus d'un montant de 1 000 euros par place nouvelle, est attribué à toute place créée ou fonctionnant en intercommunalité ;

– Le module « potentiel financier » : l'aide financière apportée, par place nouvelle, est d'autant plus élevée que les ressources de la commune sont faibles.

Les subventions accordées sont plafonnées à hauteur de 80 % des dépenses par place.

Le tableau suivant indique dans quelle proportion les différents partenaires de la politique de petite enfance ont contribué au financement des investissements.

Structure du financement des projets financés par les cinq premiers fonds d'aide à l'investissement

Source du financement	Mon tant	Taux de financement
Fonds crèche (FIPE, AEI, DAIPE, DIPE et PAIPPE)	832 229 613	33,3 %
Fonds propres de CAF	146 532 344	5,9 %
Subvention d'investissement octroyée dans le cadre d'un Contrat enfance	5 500 268	0,2 %
Commune	886 981 438	35,5 %
Département	212 542 749	8,5 %
État	98 648 048	3,9 %
Entreprise (organisme public)	98 648 084	3,9 %
Entreprise (organisme public)	33 022 560	1,3 %
Entreprise privée	38 422 923	1,5 %
Autres	247 701 532	9,9 %
Montant total	2 501 581 511	100 %

Source : CNAF

En moyenne, le coût d'une nouvelle place créée par l'intermédiaire des quatre plans crèches revient à 26 076 euros. L'aide moyenne accordée par les cinq plans crèches pour une nouvelle place créée s'élève à 7 838 euros.

Il est important de noter que quand on divise le total des aides accordées (832 229 613 euros) par les cinq premiers plans crèches par le nombre total de places nouvelles créées (77 667), on obtient une aide moyenne de 10 715 euros. Ce montant est supérieur aux 7 838 euros évoqués plus haut pour deux raisons :

- seuls 4 144 projets (sur 5 289) créent des places nouvelles ;
- les plans crèches ne financent pas que des créations de places nouvelles mais aussi l'aménagement ou la transplantation de places existantes.

Les plans crèches ont aussi été critiqués en raison de la lenteur de leur mise en œuvre, plusieurs années pouvant s'écouler entre la décision de la CAF d'accorder des crédits et l'ouverture des places d'accueil.

Les ouvertures de places s'étalent pour chaque fonds sur plusieurs années, en raison notamment des délais nécessaires à l'ouverture des places de crèches. Le délai de mise en œuvre des plans se décompose principalement en deux temps :

- le délai de négociation qui court entre l'annonce d'un plan et la décision finale du conseil d'administration d'attribuer un financement à un projet déposé par un partenaire (décision d'engagement des crédits) : la CAF doit convaincre le partenaire de l'opportunité de créer un équipement d'accueil sur un territoire, puis

enfin monter le dossier (pièces justificatives, recherche de financement complémentaire, passage devant le conseil d'administration de la CAF, délibération du conseil municipal...).

– le délai des travaux comprend le temps nécessaire aux appels d'offre, au déroulement du chantier mais aussi au recrutement des professionnels permettant de faire fonctionner la structure : ce délai court jusqu'à l'ouverture de la structure.

Si on ne considère que les trois premiers plans, qui ont tous au moins cinq ans d'ancienneté, on constate qu'au 31 juillet 2008, 88 % des projets ont ouvert et offrent effectivement des places d'accueil.

Les délais nécessaires à la réalisation des projets financés par les trois premiers plans peuvent être mesurés comme suit.

Délais de réalisation des projets de crèches financés dans le cadre des trois premiers dispositifs d'aide à l'investissement

	Délai de négociation inférieur à ...	Délai entre la décision d'engagement de la CAF et l'ouverture inférieure à ...	Délai entre l'annonce d'un plan et l'ouverture inférieure à ...
Les 25 % de projets les plus rapides ont un délai ...	2,2 mois	15,1 mois	23 mois
Les 50 % de projets les plus rapides ont ...	6,6 mois	25,9 mois	35 mois
Les 75 % de projets les plus rapides ont un ...	12,7 mois	38 mois	47,5 mois

Source : CNAF

Ce tableau témoigne de la grande variabilité dans les délais de négociation et d'ouverture des différents plans. Le délai médian est de sept mois entre l'annonce du plan et la décision d'engagement des conseils d'administration des CAF et de vingt-six mois entre cette décision et l'ouverture au public. Les variations de délai de « négociations » tiennent à l'ancienneté du partenariat entre les CAF et les partenaires locaux, au temps nécessaire à la réalisation des diagnostics locaux et à la plus ou moins grande facilité des élus locaux à se laisser convaincre de l'intérêt d'une dépense dans le domaine de la petite enfance, secteur qui ne constitue pas une compétence obligatoire pour les municipalités.

Les obstacles qui jalonnent la réalisation concrète des projets et notamment les délais liés aux travaux sont multiples : temps de mise en œuvre des appels d'offre, dont les résultats parfois infructueux imposent de recommencer la procédure ; faible disponibilité des entreprises de construction, très sollicitées ; aléas liés à la recherche d'un terrain, qui peut parfois s'avérer classé en zone de risque naturel ou de protection archéologique ; difficulté de recrutement de professionnels de la petite enfance pour faire fonctionner les structures.

Le rapporteur tient à souligner que tous les acteurs de la politique de la petite enfance sont unanimes pour appeler à une réforme des dispositifs d'aide à

l'investissement. La relative faiblesse de ces aides et plus encore leur caractère ponctuel, lié au lancement successif de plans crèches d'une durée de deux ans, constitue un frein au développement des structures et provoque d'inévitables ruptures dans le développement de l'offre d'accueil.

Chaque plan crèche est régi par des conditions d'éligibilité particulières dont les opérateurs n'ont pas toujours compris la justification. L'étanchéité de chacun des fonds ne permet pas de possibilités de reports et gêne certains projets.

Ce mécanisme impose de relancer à chaque échéance un nouveau dispositif, sans assurer l'indispensable prévisibilité pour les opérateurs.

4. Aucune autorité publique n'a pour mission de planifier et d'organiser l'offre de garde

Le rapporteur tient à souligner que la clarification des compétences des acteurs locaux est un élément crucial pour permettre de dynamiser la politique des modes de garde de la petite enfance.

Il est regrettable que les récentes réformes sur le statut des assistants maternels ou sur les dispositifs expérimentaux et innovants de mode de garde (décret du 20 février 2007) n'aient pas été l'occasion d'ouvrir un débat public sur qui doit piloter les services à la petite enfance.

Aucune compétence obligatoire n'incombe aux pouvoirs publics en matière d'accueil des jeunes enfants, hormis l'école maternelle à trois ans, qui est prévue par l'article L. 113-1 du code de l'éducation, et l'encadrement réglementaire et sanitaire des lieux d'accueil, qui est confié à l'autorité du président du conseil général avec le concours du service de protection maternelle et infantile (article L. 2324-1 du code de la santé publique).

Cependant, les collectivités territoriales ont, en la matière, une pratique ancienne et en fort développement au titre de leurs interventions multiples en faveur des familles (crèches municipales, accueil péri scolaire, équipement de loisir, action sociale..).

Les dépenses de crèches et garderies représentent en 2006 plus de 2,1 milliards d'euros pour les communes et leurs groupements, dont 1,7 milliard au titre du fonctionnement.

Plusieurs textes récents ont précisé la répartition des rôles entre collectivités territoriales et ont incité celles-ci à soutenir l'extension de l'offre d'accueil par l'institution d'outils facultatifs de coordination.

Mais force est de constater que les outils facultatifs pour améliorer la planification du développement des modes de garde ont connu des succès très divers selon les départements concernés.

Qui fait quoi pour les services d'accueil à la petite enfance ? »

<i>Qui planifie ?</i>	Pas de planification, ni de coordination obligatoire
<i>Qui coordonne ?</i>	Faible succès des schémas communaux, intercommunaux ou départementaux ; existence inégale et rôle variable de la commission départementale Rôle des CAF en tant que financeur qui les conduit à faire une planification de fait
<i>Qui finance ?</i>	Collectivités territoriales + CAF + autres acteurs privés (associations, employeurs ...)
<i>Qui autorise ?</i>	Le président du conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation Le maire pour une crèche publique municipale après avis du président du conseil général Le président du conseil général pour l'agrément des assistants maternels
<i>Qui fait l'information des demandeurs ?</i>	Le plus souvent les communes Pas de centralisation, sauf à titre expérimental
<i>Qui inscrit l'enfant ?</i>	Assistant maternel par accord avec le parent employeur Le gestionnaire de la crèche ou un service dédié à la mairie
<i>Qui gère ?</i>	Collectivité territoriale, CCAS, association, entreprise... Parent employeur de l'assistant maternel lorsqu'il n'exerce pas en crèche familiale

Source : *Mission de révision générale des politiques publiques - politique familiale (2008)*

● ***Les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants***

La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a créé la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE), dont la composition et les modalités de fonctionnement ont été déterminées par le décret n° 2002-798 du 3 mai 2002.

Cette commission est une « *instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes les questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département* » pour reprendre les termes de l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles.

Cette commission, qui n'a aucun pouvoir contraignant ni décisionnel, est composée de la manière suivante :

- le président du conseil général ou un conseiller général représentant le président ;
- deux représentants des services du département, dont le médecin de PMI ;

- le président du conseil d'administration de la CAF ou un administrateur délégué par le conseil d'administration ;
- deux représentants du service de la CAF ;
- le président de la caisse de la Mutualité sociale agricole (MSA) ou son représentant ;
- trois représentants des services de l'État désignés par le préfet ;
- cinq maires ou présidents d'établissements publics de coopération intercommunale ;
- le président de l'union départementale des associations familiales (UDAF) ;
- un représentant désigné par chacune des organisations syndicales ;
- des représentants des chambres consulaires.

La mise en place des commissions a été relativement longue, mais le mouvement s'est amplifié en 2003 grâce à l'impulsion donnée par les CAF, via la signature des contrats enfance avec les conseils généraux qui financent une partie du fonctionnement de l'instance, et à la diffusion des bonnes pratiques de mise en place, au sein des réseaux des conseils généraux et des CAF.

Ce nombre s'est sensiblement accru puisque, fin 2005, 66 % des départements se sont dotés de cette instance. La montée en charge se poursuit puisque, d'après la CNAF, il y aurait 69 commissions au 30 juin 2008.

Ces commissions fonctionnent de manière très inégale sur l'ensemble du territoire. Les conseils généraux du Finistère et de la Meurthe-et-Moselle ont établi, fin 2007, en partenariat avec les caisses d'allocations familiales un rapport sur l'état des besoins d'accueil des jeunes enfants de moins de six ans. Certaines commissions ont pu se doter d'un observatoire de la petite enfance grâce au contrat enfance signé avec la caisse d'allocations familiales, c'est le cas notamment du Val-de-Marne ou de la Gironde. Dans le département de la Gironde, le contrat enfance et jeunesse signé avec le conseil général permet de financer notamment un observatoire de l'accueil de la petite enfance, qui s'est vu confier l'élaboration du schéma départemental d'accueil du jeune enfant et qui est chargé d'évaluer les différents modes d'accueil proposés par le département.

L'attribution de la présidence de cette commission au président du conseil général a été critiquée alors que cette collectivité intervient peu dans le domaine de la petite enfance, sauf pour l'agrément et, depuis peu, la formation des assistants maternels et dont la compétence porte avant tout sur la protection de l'enfance et la police sanitaire.

Le rapporteur estime que malgré un bilan plutôt mitigé, il est important de conforter le rôle des commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants, dont l'objectif premier est d'établir un diagnostic partagé pour préparer une

programmation des services d'accueil, car elles peuvent jouer un rôle important dans le partenariat des acteurs de la petite enfance.

• *Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans*

Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans est aussi un outil qui a été peu utilisé jusqu'ici.

L'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit depuis 2002 la possibilité d'élaborer dans ce cadre communal ou intercommunal un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans, adopté par le conseil municipal, ou par délégation par l'EPCI, et destiné à :

– faire l'inventaire des équipements, services et modes d'accueil de toute nature existant, y compris les places d'école maternelle ;

– recenser l'état et de la nature des besoins ;

– tracer les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services pour la petite enfance, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées par la commune.

Il est précisé dans ce cadre que les modalités de fonctionnement des équipements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources.

B. LA GARANTIE OFFERTE AUX PARENTS D'UN VÉRITABLE LIBRE CHOIX DU MODE DE GARDE

Le rapporteur voudrait souligner combien il a été frappé par la mobilisation des acteurs de terrain qu'il a rencontrés à Strasbourg, Pau et Bordeaux pour mettre au point des solutions innovantes pour l'organisation de l'accueil des jeunes enfants. Au-delà des équipes des CAF locales, l'implication du réseau associatif, des gestionnaires municipaux et des personnels des conseils généraux est un signe encourageant de la possibilité de nouer de véritables partenariats dans le respect des compétences des uns et des autres. Mais ces collaborations fructueuses demandent un certain temps à se mettre en place surtout en cette période où les contraintes budgétaires rendent les élus locaux particulièrement prudents.

Offrir aux parents un véritable accompagnement dans la recherche d'un mode de garde optimal tant pour l'intérêt de l'enfant que pour répondre aux contraintes de famille suppose de profonds changements. C'est pourquoi il faut accepter que « le droit à la garde d'enfant » ne puisse devenir une réalité à très

court terme tant il faut modifier les habitudes de travail des gestionnaires de mode de garde.

Le rapporteur appuie pleinement la démarche expérimentale qui a été initiée par la CNAF, qui cherche à tirer le meilleur profit des initiatives locales ayant permis d'élaborer des solutions innovantes.

1. Les expérimentations locales sur l'organisation des modes de garde doivent être encouragées

Suite au rapport du Centre d'analyse stratégique sur le service public de la petite enfance (mars 2007), il est apparu que localement certaines CAF avaient mené des expérimentations innovantes et qu'il convenait de les analyser attentivement pour déterminer si elles pourraient être généralisées. La CNAF à la demande du gouvernement a donc cherché à organiser un cadre méthodologique national pour tirer le meilleur parti des expérimentations en cours.

La branche famille s'est donc mobilisée pour construire une « offre de service petite enfance » autour des trois thèmes préconisés par le Centre d'analyse stratégique

– mettre en place un numéro unique d'enregistrement de demandes de garde formulées par les familles ;

– tester les bonnes pratiques de réalisation du schéma départemental d'accueil de la petite enfance ;

– créer à l'échelon territorial pertinent un service individualisé d'information aux familles sur les modes de garde disponibles et leur coût comparé.

50 CAF se sont mobilisées pour construire une offre de service autour de ces trois thèmes. Pour les trois thèmes précités, 70 expérimentations sont recensées et se répartissent comme suit.

Thèmes d'expérimentation	Nombre d'expérimentations
Service d'information en direction des familles	33
Réalisation d'un schéma départemental d'accueil de la petite enfance	24
Mise en place d'un numéro unique d'enregistrement	13
Total	70

Source : CNAF

Près des deux tiers des CAF sont positionnées sur une seule expérimentation

La montée en charge des expérimentations locales s'effectue progressivement, les projets sont actuellement en phase de montée en charge progressive selon les contextes locaux. À ce jour, la CNAF ne dispose pas encore d'un point de situation précis des démarches locales et de l'avancée des travaux. Elle prévoit de réaliser ce bilan au cours du second semestre 2008. Néanmoins, il est très vite apparu que la mise en œuvre des expérimentations nécessitait pour les CAF des moyens financiers spécifiques.

La mise en place d'un financement spécifique de 1 million d'euros dont 300 000 euros ont été constitués en réserve nationale :

Le conseil d'administration de la CNAF a donc décidé de consacrer, fin 2007, un financement spécifique de 1 million d'euros, assuré par la ligne « actions d'intérêt général » du Fonds national d'action sociale pour 2008, afin de permettre aux caisses expérimentatrices de :

- disposer des outils informatiques et de communications adaptés ;
- effectuer des études ou diagnostics spécifiques en faisant appel à des prestataires extérieurs ;
- faire appel à des compétences spécifiques et ponctuelles ;
- prendre en charge les frais des personnels mobilisés dans le cadre de ces expérimentations.

700 000 euros seront distribués aux caisses pour l'attribution d'une dotation de 10 000 euros pour chaque expérimentation.

Les 300 000 euros restants sont destinés à financer des besoins complémentaires des caisses expérimentatrices et les soutiens nationaux nécessaires aux expérimentations. Cette réserve vise à faire face à des demandes ponctuelles et non pérennes pour lesquelles la dotation attribuée aux CAF serait très largement insuffisante, en vue de prendre en charge des frais généraux inhérents à la mise en œuvre nationale des expérimentations (frais de communication, achat d'un applicatif de géolocalisation dans le cadre du déploiement du site mon-enfant.fr, *etc.*).

Ces expérimentations vont être l'occasion de capitaliser et d'expérimenter des pratiques nouvelles qui viendront nourrir la réflexion ministérielle sur la mise en place d'un droit opposable à un mode d'accueil.

Un comité de pilotage, composé de dix-sept caisses sur les cinquante et une CAF expérimentatrices et piloté par la CNAF, a été mis en place pour assurer le suivi et l'évaluation de ces expérimentations. Il a pour principales missions : de coordonner la mise en œuvre des expérimentations et d'apporter l'appui technique

nécessaire aux CAF expérimentatrices ; d'assurer le suivi et l'évaluation des projets présentés par les CAF membres du comité de pilotage ; de formuler des propositions en vue de contribuer à la détermination d'un « droit opposable » à un mode de garde.

Au cours de l'année 2007, le comité de pilotage s'est réuni trois fois. Ce comité avait d'ailleurs jugé nécessaire de proposer rapidement aux caisses expérimentatrices un outil informatique destiné à améliorer l'information des familles (offre existante, places disponibles, simulation du coût de l'accueil).

2. Le pilotage et la planification d'une offre de garde diversifiée restent à réaliser

Le rapporteur estime primordial d'arriver à un véritable pilotage de la politique d'accueil de la petite enfance. Le territoire pertinent pour le faire n'est pas évident car le département apparaît comme un cadre trop vaste alors que la commune ne possède pas toujours les capacités financières suffisantes pour gérer directement des structures de garde.

Après avoir rencontré des élus locaux et plusieurs gestionnaires de CAF, le rapporteur a acquis la conviction qu'un travail important de recensement des besoins et de planification de l'offre doit être faite au niveau départemental. Même si le conseil général n'intervient pas directement dans la gestion des modes de garde, il doit être étroitement associé à ce travail de structuration de l'offre car il dispose d'une responsabilité importante pour assurer la cohérence des politiques sociales. Si les services de PMI ont une vision trop figée des modes de garde, ils peuvent rendre très difficile la mise en œuvre de solutions innovantes comme les micro crèches ou les regroupements d'assistants maternels dans un local mis à disposition par une commune. De plus ils disposent grâce aux services de PMI de compétences techniques indispensables pour promouvoir des services d'accueil de qualité, respectueux de l'intérêt éducatif de l'enfant.

• *un partenariat entre le conseil général et la CAF pour diagnostiquer les carences de l'offre*

La branche famille devrait être garante d'une répartition équilibrée de l'offre sur le territoire. Actuellement, l'adéquation géographique de l'offre à la demande n'est pas connue. La méconnaissance des besoins est un handicap dans la perspective d'un pilotage territorial effectif.

Au stade actuel, les acteurs concernés n'ont qu'une vision partielle des besoins. Avant de s'engager dans le développement d'une offre d'accueil, il paraît indispensable de dresser un bilan quantitatif et qualitatif de l'offre et de la demande sur l'ensemble des territoires.

Un recensement systématique des besoins et de la structuration de l'offre territoriale est une étape nécessaire afin d'orienter efficacement les investissements.

Les CAF disposent de la base d'information territoriale la plus riche sur les familles : plus de 400 données sont disponibles par allocataire. De ce fait, elles peuvent être sollicitées par les élus locaux, lorsqu'ils décident de l'implantation de nouvelles structures (par exemple, centre social), ou lorsqu'ils souhaitent connaître les besoins en matière d'offre d'accueil des jeunes enfants : les CAF peuvent par exemple déterminer un taux de service de l'accueil de la petite enfance au niveau intercommunal, communal ou infracommunal.

L'analyse globale et locale des besoins devrait être de la responsabilité de la branche famille. Par rapport au schéma actuel, les CAF devraient intégrer une vision globale de l'équilibre des modes d'accueil (collectif, familial, pré-scolarisation et aller jusqu'à connaître des employées à domicile).

En tant que garants de l'équilibre territorial de l'offre, les CAF devraient présider les commissions d'accueil des jeunes enfants, à la place du conseil général. L'Éducation nationale devrait en faire partie es qualités, afin d'anticiper les effets de la non-scolarisation des enfants de 2 ans en école maternelle.

La convention d'objectifs et de gestion 2001-2004 a permis la création de l'observatoire de la petite enfance qui fonctionne actuellement comme une instance technique permettant le rapprochement de données de différentes sources. Par ailleurs, dans certains départements, des observatoires se sont déjà constitués comme en Gironde par exemple (l'observatoire girondin interinstitutionnel de l'accueil de la petite enfance – OGIAPE).

Le rapporteur a pu constater, lors de son déplacement à Bordeaux, combien la longue collaboration entre la CAF et le conseil général avait été fructueuse. Un début de partenariat a été noué dès 1993 qui s'est concrétisé en 2003 par la signature d'un contrat enfance et a débouché sur la création de cet observatoire. Le lancement de la Commission départementale de l'accueil du jeune enfant (CDAJE) s'est très bien passé dans ce département parce qu'il avait été précédé de ce long travail commun sur les attentes des parents et sur la mesure des tensions existantes dans l'offre de garde. L'OGIAPE joue en quelque sorte le rôle de secrétariat technique pour la CDAJE.

• *l'élaboration de schémas directeurs départementaux d'accueil du service enfant*

Le rapporteur est convaincu de l'utilité d'arriver à terme à rendre obligatoire des schémas départementaux d'accueil du jeune enfant. Il ne convient pas d'imposer un cadre rigide définissant le contenu du schéma mais il faut avoir pour objectif que chaque département puisse disposer d'un outil précis de recensement de l'offre de garde (cartographie par canton) avec des informations socio-économiques pour être en mesure de faire des estimations sur l'évolution des demandes de garde selon la mobilité des bassins d'emploi et l'évolution de l'habitat.

Dans les départements où de tels schémas existent, comme en Gironde ou à Pau, un des grands avantages de cet outil de programmation des équipements est de permettre de fixer des critères pour définir quels sont les territoires prioritaires pour l'implantation de nouveaux équipements d'accueil. Cela évite ainsi à la CAF de devoir imposer certaines normes d'organisation comme le recours à un équipement intercommunal ou de définir de sa propre autorité quelles seront les communes sur lesquelles il faut concentrer les financements.

3. Le site « mon-enfant.fr » doit être développé pour que les besoins et les disponibilités d'accueil soient mieux connus

La CAF de Strasbourg a développé à partir de 2001 un outil informatique permettant de recenser sur un site internet l'ensemble des offres disponibles de garde en établissements d'accueil collectif puis auprès des assistants maternels. Ce site fonctionne à partir d'un réseau intranet qui permet à tous les gestionnaires de services d'accueil de transmettre à la CAF l'évolution de leurs disponibilités. Les assistants maternels font de même par l'intermédiaire des relais d'assistants maternels (RAM). Un gros travail a été nécessaire pour standardiser les informations à faire entrer sur le site et pour aider les gestionnaires à avoir l'outil informatique adéquat. La caisse de Strasbourg a d'ailleurs subventionné l'équipement informatique des établissements d'accueil pour disposer d'un fonctionnement en réseau efficace.

La CNAF a décidé de capitaliser l'expérience du site internet précité en généralisant ce service à l'ensemble du réseau, en tant que site internet national dédié à l'information des familles en matière d'accueil du jeune enfant. Cette décision représente un enjeu fort dans le cadre des expérimentations du droit à la garde d'enfants.

La CNAF a pris la décision, en 2008, de réserver 23 000 euros à la conception et la réalisation du site « mon-enfant.fr », développé initialement par la CAF du Bas-Rhin dans le cadre des expérimentations petite enfance. Ce site sera enrichi d'un module de géolocalisation permettant de trouver toute l'offre depuis n'importe quelle commune, afin de pouvoir rendre possible la recherche d'assistants maternels et de centres de loisirs. Cet outil permettra d'améliorer le service rendu aux familles en leur proposant une information et une recherche personnalisées au regard de leurs besoins en matière d'accueil selon les critères géographiques qu'elles pourront déterminer (structures d'accueil collectives, assistants maternels et centres de loisirs). Ce site a vocation à se substituer aux « pages poussins » intégrées dans le portail caf.fr qui apporte déjà des informations sur les modes de garde.

Le projet prévoit la possibilité dans une seconde étape de permettre aux familles de consulter en temps réel les disponibilités en matière d'accueils collectifs et individuels sur leur commune ou toute autre commune de leur choix et d'élargir l'information à l'offre d'accueil individuelle. Cela représente un projet lourd puisqu'il nécessite non seulement que les données soient actualisées de

manière continue, notamment lors de la création de nouveaux établissements et que des informations de type capacité d'accueil, horaires d'ouverture, âge des enfants accueillis soient complétées, mais surtout que les données relatives aux assistants maternels soient mises à jour. Il s'agit de donner à toutes les familles la possibilité de consulter de manière interactive l'ensemble de l'offre des modes d'accueil du jeune enfant. Ce site devrait à terme contenir des informations sur 9 000 établissements collectifs, 250 000 assistants maternels, 2 000 RAM, 33 000 centre de loisirs...

Dans la version 2 du projet prévu pour 2010, les familles pourront avoir une simulation du coût des différents services de garde.

4. Les financements doivent être programmés pour instaurer la confiance chez les gestionnaires

Le rapporteur appelle de ses vœux une véritable programmation pluriannuelle des équipements de mode de garde. À court terme la négociation de la prochaine Convention d'objectifs et de gestion (COG) doit être l'occasion de se fixer des objectifs en terme d'indicateur du développement de l'offre de garde. Au terme de la COG, l'indicateur pourrait être par exemple de 65 places pour 100 enfants.

Les futurs excédents de la branche famille doivent être en priorité affectés au financement du développement de l'offre de garde.

Enfin comme le demandent de nombreux acteurs associatifs il est indispensable de prévoir un fonds dédié au financement des modes de gardes innovants, comme par exemple :

- les maisons d'assistants maternels ;
- des services de garde sur horaires décalés, s'ils s'inscrivent dans une complémentarité avec l'offre d'accueil existante ;
- des services « *papys sitters* et *mamies sitters* », mis en place dans les relais d'assistants maternels pour trouver des solutions de garde en urgence ;
- des lieux d'accueil parents/enfants et grands-parents/enfants en accès libre.

Il faudrait aussi trouver d'autres sources de financement pour ces types de garde innovantes, en ouvrant la possibilité d'intégrer les services d'accueil fonctionnant en horaires décalés dans les contrats « enfance et jeunesse », avec des financements réévalués et en intégrant la question de l'articulation des temps professionnels et familiaux dans le volet emploi des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) pour permettre le financement de services de garde sur horaires décalés.

5. L'expérience des professionnels de la petite enfance doit être valorisée

Le rapport du Centre d'analyse stratégique (CAS), « Les métiers en 2015 », estime à 59 600 les besoins en professionnels dans le secteur de la petite enfance, d'ici 2010. Compte tenu des créations d'emplois escomptées (84 800) et des départs (retraite...), le CAS estime à 204 000 le nombre de postes à pourvoir d'ici 2015.

Selon une évaluation sommaire réalisée par la DGAS, la création de 60 000 places d'accueil collectif des jeunes enfants nécessiterait la création d'environ 12 000 emplois de professionnels directement en charge des enfants, dont la moitié au moins d'auxiliaires de puériculture et au moins un emploi d'éducateur de jeunes enfants (EJE) par structure, compte tenu des normes actuelles d'encadrement et de direction des structures d'accueil collectif.

Les besoins de recrutement effectifs sont à majorer du fait de l'importance du travail à temps partiel : seul 54 % du personnel exerce à temps plein. Par ailleurs, 57 % des 4 500 projets financés dans le cadre des plans de soutien à l'accueil collectif correspondent à des créations de nouveaux équipements, ce qui induit la création de 2 500 emplois de direction susceptibles d'être occupés par des puéricultrices ou des EJE.

Les besoins peuvent être estimés à : 6 000 auxiliaires de puériculture, 4 000 EJE (2 500 auprès des enfants et 1 500 pour les emplois de direction), 1 000 puéricultrices.

La pyramide des âges des puéricultrices laisse entrevoir le départ d'environ 50 % d'entre elles (soit plus de 2 000) dans les dix ans. Ces départs affecteront principalement les fonctions de direction qu'un plus grand nombre d'EJE pourrait en conséquence être amené à occuper (7 200 structures ont, en 2002, une capacité d'accueil inférieure ou égale à 40 places). Le besoin supplémentaire peut être estimé à 1 000 puéricultrices et 1 000 EJE.

Les difficultés de recrutement dans le secteur de la petite enfance sont avant tout liées à une insuffisance de professionnels qualifiés. Celle-ci s'explique moins par une crise des vocations (on enregistre en moyenne dix candidats pour une place offerte en formation) que par la faiblesse de la formation en cours d'emploi ou par un taux élevé de sortie de ces professions, en partie lié à un manque de perspectives de carrière et de possibilités d'évolution entre les différents métiers. On observe ainsi sur la période 1990-2000 un écart entre le nombre de places en crèche créées (+ 33 %) et le nombre de diplômes délivrés (+ 14 %), les éducateurs de jeunes enfants étant moins concernés que les puéricultrices et les auxiliaires de puériculture.

Il faudrait assouplir les conditions de qualification dans les structures collectives en facilitant la valorisation de l'expérience des personnels titulaires d'un CAP petite enfance.

Selon les règles d'encadrement en vigueur (arrêté du 26 décembre 2000 relatif aux personnels des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans), la moitié au moins des personnels travaillant en crèche doit être titulaire d'un diplôme de puéricultrice, d'infirmier, d'auxiliaire de puériculture ou d'éducateur de jeunes enfants. En y ajoutant les personnels titulaires d'un CAP petite enfance, la proportion de ces professionnels diplômés doit atteindre au moins 75 % des effectifs. La part des personnels titulaires d'autres diplômes, expérimentés ou sans qualification – mais bénéficiant d'un accompagnement, représente au plus 25 % des effectifs.

Les difficultés de recrutement sont très importantes sur les métiers les plus qualifiés (éducateur de jeunes enfants, puéricultrice, auxiliaire de puériculture), ce qui a actuellement pour effet de retarder l'ouverture des structures collectives. Des dérogations peuvent être accordées par le président du conseil général en cas d'absence de candidats aux conditions de qualification requises, mais ce dispositif dérogatoire semble dans les faits peu utilisé, du fait notamment des réticences des médecins de PMI chargés de délivrer l'agrément.

Parallèlement, les personnes titulaires de CAP petite enfance connaissent des difficultés pour trouver un emploi sur le marché du travail. Leur expérience n'est par ailleurs pas reconnue à l'embauche : une personne titulaire d'un CAP petite enfance ayant plusieurs années d'expériences sur le terrain n'a pas les mêmes opportunités d'emploi qu'une auxiliaire de puériculture débutante.

Une réponse possible réside dans le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE). En l'état actuel, ce processus de validation est trop lent à se mettre en place pour apporter une réponse rapide aux besoins en personnels, notamment dans la perspective de la mise en œuvre du droit de garde. Plusieurs mois s'écoulent parfois avant la présentation devant un jury.

Il faudrait sans doute expérimenter un assouplissement des règles d'encadrement pour pouvoir compter les personnels titulaires d'un CAP petite enfance ayant acquis un minimum de cinq années d'expérience avec les personnels les plus qualifiés (éducateur de jeunes enfants, puéricultrice, auxiliaire de puériculture), de manière systématique dès lors que le gestionnaire rencontre des difficultés de recrutement.

Le décret n° 2007-230 du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique a assoupli la réglementation des modes d'accueil : la direction d'un lieu d'accueil de la petite enfance était jusqu'alors réservée à un médecin (ce qui est rare en pratique) ou à une puéricultrice avec au moins cinq années d'expérience. Il a réduit cette durée à trois ans et a ouvert sous certaines conditions la fonction de direction à d'autres professionnels, comme les éducateurs de jeunes enfants (dans les établissements de plus de 40 places) ou aux infirmières diplômées d'État (dans les établissements de moins de 40 places).

Il a également ouvert la possibilité de créer une direction unique pour trois sites disposant chacune d'une capacité inférieure à 20 places.

Le rapporteur ne partage pas la préconisation faite par Mme Michèle Tabarot d'élargir la possibilité ouverte par le décret de février 2007 en confiant la direction des établissements à des professionnels non issus des métiers de la petite enfance pour la confier à des personnes ayant géré des établissements médico-sociaux par exemple.

Le rapporteur estime important de garder leur spécificité au personnel d'encadrement des établissements d'accueil de jeunes enfants.

*

En conclusion, le rapporteur souhaite souligner que cette réforme de l'organisation des modes de garde doit s'opérer dans un climat de confiance entre partenaires. Il est important de sortir de la logique du « droit opposable », qui a conduit nombre de collectivités locales à devenir très prudentes alors même qu'elles avaient mené à bien des projets ambitieux d'équipement de la petite enfance.

Pour nourrir cette confiance, les partenaires locaux – c'est-à-dire les communes, les associations gestionnaires d'établissement et les CAF – doivent connaître la règle du jeu financière pour les années à venir et être convaincus que l'État est prêt à s'engager sur le long terme pour financer de nouveaux services aux familles tout en jouant son rôle de garant de l'équité territoriale.

Les missions des acteurs locaux doivent être clarifiées : les caisses d'allocations familiales doivent devenir le pilote de la politique de la petite enfance en œuvrant pour que l'offre et la demande de modes d'accueil évoluent dans le même sens et que les financements publics soient utilisés de manière optimale. Seul un outil de planification, élaboré conjointement entre la CAF, le conseil général et les grandes agglomérations du département pourra permettre de développer l'offre de garde tout en veillant à sa diversité.

La France est riche d'expérimentations innovantes en matière de modes de garde et de services aux familles qu'il faut encourager mais aussi évaluer avec rigueur. Des crédits spécifiques doivent être prévus dans la prochaine COG pour assurer la viabilité de ces expérimentations et leur permettre de se dérouler sur une période suffisante pour permettre une évaluation de qualité.

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

La commission a examiné les articles relatifs à la branche famille sur le rapport de M. Hervé Féron au cours de sa deuxième séance du mercredi 22 octobre 2008.

QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2009

Section 4

Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille

Article 70

Financement par la Caisse nationale des allocations familiales de l'intégralité des majorations de pensions pour enfants

Cet article vise à transférer à la branche famille le financement intégral des majorations de pension servies aux parents ayant élevé au moins trois enfants, la Caisse nationale des allocations familiales prenant en charge actuellement 60 % de leur coût.

Rappelons que c'est la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 qui a entamé le transfert du financement de ces majorations à la branche famille au profit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), fonds institué par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 pour prendre en charge le financement des avantages de vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale (minimum vieillesse et cotisations au titre des périodes validées gratuitement correspondant au service national ou à des périodes de chômage). Ce fonds prend également en charge les sommes correspondant au service par les régimes d'assurance vieillesse (régime général, régimes alignés et régime des exploitants agricoles) des majorations de pension pour conjoint à charge et des majorations de pension accordées en fonction du nombre d'enfants à charge.

Fonds de solidarité vieillesse

(en millions d'euros)

<i>Prise en charge de prestations par le FSV au titre de</i>	2006	2007	Taux de progression 2007/2006	2008	Taux de progression 2008/2007	2009 *	Taux de progression 2009/2008
Minimum vieillesse	2 680,4	2 674,1	- 0,2 %	2 734,4	2,3 %	2 577,8	- 5,7 %
Majorations de pension	3 715,2	3 889,7	4,7 %	4 050,9	4,1 %	4 220,9	4,2 %
Pour enfants	3 641,6	3 819,2	4,9 %	3 981,3	4,2 %	4 152,5	4,3 %
Pour conjoint à charge	73,6	70,6	- 4,0 %	69,6	- 1,3 %	68,5	- 1,7 %

* données prévisionnelles

Source : Commission des comptes – septembre 2008

Les majorations pour enfants, accordées dès 1945 au titre de la politique familiale, ont pour effet d'augmenter la pension de tout assuré d'un dixième de son montant si celui-ci a eu ou a élevé au moins trois enfants, pendant au moins neuf ans, avant leur seizième anniversaire.

Il s'agit d'un avantage familial différé, explicitement institué en direction des familles nombreuses, qui vise à compenser, au moment de la retraite, les charges de familles et leurs conséquences en termes de pension, compte tenu du taux d'inactivité des mères de famille ayant trois enfants ou plus. Cela a d'ailleurs été confirmé par deux fois par le Conseil constitutionnel. Son financement relève donc logiquement de la branche famille de la sécurité sociale. De la même façon, les cotisations de l'assurance vieillesse des parents aux foyers (AVTS) sont à la charge de cette branche.

En 2001, le transfert du financement de ces majorations de pension avait été programmé selon un calendrier qui devait aboutir à un transfert total en 2007 (15 % en 2001, 30 % en 2002, 45 % en 2003, 60 % en 2004, 75 % en 2005, 90 % en 2006 et 100 % en 2007) mais cet échéancier ne sera pas respecté.

En 2001, 15 % des dépenses totales au titre des majorations ont été prises en charge par la CNAF, soit un montant de 457 millions d'euros ; en 2002, le transfert total qui a été décidé était de 915 millions d'euros.

La loi de financement pour 2003 a accéléré le calendrier initial en fixant à 60 % la fraction prise en charge pour 2003 (au lieu de 45 %). En 2003, la branche famille a donc assuré à ce titre un financement supplémentaire de 536 millions d'euros, soit un transfert total vers le FSV de 1,9 milliard d'euros. Cette part est restée inchangée depuis lors.

Pour éviter de reprendre chaque année la même disposition dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, cette proportion de 60 % a été pérennisée et insérée au 5° de l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale par l'article 90 de la loi de financement pour 2006.

Cette prise en charge fait l'objet d'une convention annuelle entre le FSV et la CNAF. La convention prévoit des acomptes mensuels et leur régularisation annuelle au plus tard le 31 mars de l'année suivante, après réception par le FSV des états justificatifs annuels communiqués par les régimes ayant assuré le versement des majorations de pension.

On rappellera que depuis le 1^{er} janvier 2005, dans le cadre de l'adossement du régime de retraite des industries électriques et gazières (IEG) aux régimes de droit commun (base et complémentaires) prévu par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz, le FSV prend en charge, et selon les règles de calcul applicables au régime général, le coût des majorations pour enfants servies aux agents retraités d'EDF-GDF.

Pour 2006, sur la base des majorations pour enfants servies par les régimes en 2006, soit 3 641,608 millions d'euros, le montant du versement de la CNAF, s'élève à 2 184,898 millions d'euros, dont 28,844 millions d'euros au titre des majorations des IEG. Compte tenu des acomptes versés en 2006 (2 184 millions d'euros y compris IEG), la régularisation annuelle au titre de cet exercice 2006 s'élève à 0,898 million d'euros en faveur du FSV. Elle a été versée le 10 mai 2007.

Pour 2007, sur la base de 60 % des charges de majorations pour enfants servies par les régimes comptabilisées en 2007, soit 3 819,155 millions d'euros dont 48,731 millions d'euros au titre des majorations des IEG le montant du versement de la CNAF, s'élève à 2 291,493 millions d'euros. Compte tenu des acomptes versés en 2007 (2 280 millions d'euros y compris IEG), la régularisation annuelle au titre de cet exercice 2007 s'élève donc à 11,493 millions d'euros en faveur du FSV. Elle a été versée au premier semestre 2008.

Financement des majorations de pension pour enfants

(en millions d'euros)

Contribution de la CNAF au FSV	2005	2006	2007*
Encaissements totaux hors IEG	2 034,600	2 184,000	2 280,000
Régularisation annuelle	52,450	0,898	11,493
Total général	2 087,050	2 184,898	2 291,493
Majorations pour enfants servies	3 478,417	3 641,608	3 819,155

* données prévisionnelles

Source : rapport d'activité 2007 du FSV

S'agissant du nombre de bénéficiaires, on dénombrait 7,615 millions de pensions majorées pour enfants au 31 décembre 2006. L'effectif des bénéficiaires est appelé tendanciellement à décroître du fait de la diminution du nombre de familles de trois enfants. En 2006, par exemple, le nombre total de retraités a augmenté de 2,95 % alors que le nombre de bénéficiaires de majoration pour enfants n'a progressé que de 2,03 %.

Le montant moyen de majoration est très variable selon le régime social d'affiliation : pour les salariés agricoles le montant annuel moyen est de 191 euros, de 585 euros pour le régime général des salariés et de 285 euros pour celui des artisans.

Le dispositif proposé par cet article prévoit donc au **I** de supprimer la référence au taux de 60 % au 5° de l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale, permettant ainsi de poser le principe selon lequel la CNAF a pour mission de « verser au Fonds de solidarité vieillesse ...un montant égal aux dépenses prises en charge par ce fonds au titre des majorations de pensions ».

Le **II** prévoit qu'à titre provisoire, la CNAF prendra en charge 70 % pour l'année 2009 et 85 % pour l'année 2010 du montant des majorations de pension.

Ce n'est donc qu'à partir de 2011 que la branche famille supportera l'intégralité du coût des majorations de pension.

Ce transfert de charge aura de lourdes implications pour l'équilibre financier de la branche famille. Selon les informations communiquées au rapporteur, cette mesure représenterait une dépense supplémentaire de 415 millions d'euros pour l'exercice 2009, qui ce qui représente à peu près l'excédent dégagé par la branche pour 2008.

*

Article 71

Modulation de la prestation de complément de libre choix du mode de garde en cas d'horaires d'accueil atypiques

Cet article prévoit une modulation du montant du complément de libre choix du mode de garde en fonction des « *horaires spécifiques de travail* » des parents afin de rendre moins onéreux le recours à un assistant maternel ou à une garde d'enfant à domicile pour des plages horaires atypiques.

Il apparaît en effet que le développement des horaires de travail atypiques accroît les difficultés des familles à trouver un mode de garde adapté. Peu d'établissements collectifs ont une amplitude d'ouverture suffisante pour répondre aux attentes de ces familles et les modes de garde individuels proposés par des assistants maternels ou des employés à domicile ont un coût bien supérieur à une heure de garde effectuée durant les « heures ouvrables » (horaires du lundi au vendredi de 8 heures à 19 heures pratiqués par les services de garde « standard »).

Plusieurs enquêtes démontrent la progression du nombre de familles concernées par des horaires de travail irréguliers ou décalés. Selon l'enquête Emploi 2007 de l'INSEE, ce sont 469 000 familles avec des enfants de moins de six ans dont le parent, dans le cas de familles monoparentales, ou les deux parents travaillent habituellement le soir, la nuit ou le dimanche, ce qui représente 14 % des familles avec des jeunes enfants.

Le phénomène des horaires de travail décalés par rapport aux horaires dits « classiques » a fait l'objet d'une étude par les services de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) à partir de l'enquête « *Mode de garde et accueil des jeunes enfants* »⁽¹⁾ sur un échantillon de 3 343 ménages ayant des enfants de moins de 7 ans et demi.

L'étude révèle que les liens entre les horaires de travail des parents et l'accueil des enfants sur certaines plages horaires ne sont pas systématiques et relèvent de logiques différentes selon les parents et la composition de la famille.

(1) Note parue dans « études et résultats n° 551 de janvier 2007 » – DREES

Une explication renvoie au fait que la flexibilité des horaires de travail des parents peut avoir des conséquences positives, comme négatives du point de vue de la garde des enfants : elle peut ainsi leur donner une certaine marge de manœuvre pour s'occuper de leurs enfants ou au contraire leur imposer des contraintes supplémentaires. Toujours selon cette étude, 17 % des 0-7 ans dont les parents exercent une activité professionnelle sont gardés par un tiers le week-end et 7 % la nuit en semaine : les grands-parents prennent en charge leurs petits-enfants dans ces cas-là pendant la plus grande partie du temps.

Par ailleurs, 29 % des enfants dont les parents travaillent sont gardés au moins une fois par semaine, le matin entre 6 heures et 8 heures, et le soir entre 19 heures et 22 heures (675 000 enfants seraient concernés par la garde matinale). Professionnels et membres de la famille se partagent alors la garde des enfants. Le besoin de prise en charge des enfants tôt le matin, en semaine, est donc loin d'être marginal. Par contre, la probabilité selon laquelle les enfants seront gardés par un professionnel la nuit en semaine et le week-end est beaucoup plus faible que le soir entre 19 heures et 22 heures, les parents pouvant faire appel plus facilement aux grands-parents (s'ils habitent à proximité).

Les horaires de travail atypiques en France et en Europe

De récentes enquêtes européennes, notamment celle de la Direction générale pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'Égalité de la Commission européenne : « Employment in Europe 2006 », montrent l'importance des horaires de travail atypiques. La Commission européenne insiste en particulier sur trois modalités qui sont susceptibles de compliquer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : le travail posté, le travail de nuit et le travail le dimanche. Ce rapport de la commission européenne sur la situation de l'emploi en 2006 insiste surtout, pour le cas français, sur la récente évolution du recours à ces horaires. Si le travail posté, qui concerne surtout l'emploi industriel masculin, a tendance à régresser en pourcentage au cours de la période 2001-2005, en France (de 9,7 % à 8,4 %) comme dans la plupart des pays de l'Union, en revanche le travail le dimanche et le travail de nuit ont considérablement augmenté au cours de cette période passant respectivement de 9,2 % à 14 % et de 4,6 % à 7,1 %.

Cette évolution des horaires non standards ou atypiques ne concerne certes pas que les parents de jeunes enfants, mais il complique l'articulation entre vie professionnelle, vie personnelle et familiale, ce que souligne d'ailleurs ce rapport. Le recours à ces horaires varie sensiblement à l'échelle européenne.

Le travail posté concerne un pourcentage élevé de travailleurs et travailleuses dans plusieurs pays : un peu plus de 30 % en Pologne et en Slovaquie ; entre 25 % et 30 % en République Tchèque et Slovaquie ; près de 25 % en Suède et en Finlande ; aux alentours de 20 % en Lettonie, Hongrie et à Malte. Le travail le dimanche est une autre modalité répandue en Europe. Il concerne une personne occupée sur trois dans certains États membres comme la République Tchèque, le Danemark, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et le Royaume-Uni. Le travail de nuit concerne entre 10 et 20 % des personnes occupées. On le retrouve surtout en Autriche, en République Tchèque, en Pologne, en Slovaquie et au Royaume-Uni (près d'un travailleur sur 5).

Cet article modifie donc le III de l'article L 531-5 du code de la sécurité sociale pour préciser que le montant du complément de libre choix du mode de garde sera modulé pour tenir compte « des horaires spécifiques de travail des parents ».

Rappelons que le complément de libre choix du mode de garde est une prestation dont l'objet est de prendre en charge partiellement la rémunération et les cotisations sociales de l'assistant maternel ou de la garde d'enfant à domicile. Son montant varie selon les ressources du ménage employeur, le nombre d'enfants gardés et le type de lien juridique entre la famille bénéficiant du service de garde et le professionnel (recours à une association mandataire agréée qui est l'employeur de l'assistant maternel ou embauche directe du professionnel par la famille).

Selon l'exposé des motifs, un décret simple précisera les modalités pour bénéficiaire de cette majoration de la prestation. Ce texte devra bien évidemment définir quels sont les horaires de travail atypiques ouvrant droit à majoration et si les deux parents doivent être concernés par ce type d'horaires. Il devra aussi préciser les modalités de déclaration attestant la pratique d'horaires atypiques (attestation de l'employeur ou déclaration sur l'honneur, fréquence du contrôle des conditions d'ouverture de droit à la majoration).

Il est difficile d'apprécier la portée de cette réforme sans connaître les intentions du gouvernement quant au barème de la majoration de la prestation et à la définition des horaires atypiques.

Le rapporteur tient à souligner qu'une meilleure solvabilisation des familles ayant recours à ces modes de garde à horaires décalés ne peut constituer qu'une réponse partielle. Actuellement les familles souffrent beaucoup plus de la pénurie d'offre de garde à horaires atypiques que de difficultés à financer les services existants. Plusieurs responsables associatifs notamment l'UNIOPSS et l'association des collectifs enfants, parents, professionnels (ACEPP), entendus en audition par le rapporteur, ont regretté qu'aucune solution financière adaptée ne soit proposée dans le projet de loi pour les établissements d'accueil collectif qui mettent en œuvre des solutions innovantes pour répondre aux besoins des parents travaillant avec des horaires atypiques.

Selon les informations communiquées par l'ACEPP, le coût de revient d'une heure d'accueil dans des structures offrant de larges amplitudes horaires, ou qui combinent garde collective et prise de relais par une assistante maternelle pour les heures de garde tardives, est estimé entre 12 et 15 euros alors qu'une heure de garde « classique » est de 7,5 euros en moyenne.

Les caisses d'allocations familiales disposaient de plusieurs outils financiers pour subventionner les actions innovantes mais leurs marges de manœuvre financières ont été singulièrement réduites avec les nouvelles normes du contrat « enfance jeunesse ». De multiples élus et responsables de structures

d'accueil ont fait part de la nécessité de prévoir dans la future convention d'objectifs et de gestion liant la branche famille et l'État, une enveloppe financière spécifique pour financer des modes de garde expérimentaux et tout particulièrement ceux prenant en compte les horaires de travail atypiques d'autant que l'annonce par le gouvernement de la prochaine discussion d'une proposition de loi tendant à assouplir les dérogations au repos dominical va encore compliquer la vie des familles.

*

Article 72

Assouplissement des conditions d'exercice de la profession d'assistant maternel

Afin de préparer la mise en œuvre du droit à la garde d'enfant, cet article vise à augmenter l'offre de garde en assouplissant les conditions d'exercice de la profession d'assistant maternel. Le I prévoit de porter de trois à quatre le nombre d'enfants que peut garder simultanément un assistant maternel et le II autorise à titre expérimental, le regroupement d'assistants maternels dans un local commun distinct de leur domicile.

Agir sur le nombre de places d'accueil que peuvent offrir les assistants maternels est en effet essentiel car ce mode de garde présente une offre deux fois supérieure à celle proposée en accueil collectif ou en crèches familiales. Selon une étude réalisée par la DREES sur l'accueil du jeune enfant à la fin 2006, les places disponibles étaient évaluées à 706 000 pour un nombre d'assistants maternels en activité de 270 000. Dans le même temps, l'accueil collectif offrait 265 630 places et 62 600 pour les crèches familiales.

D'après les estimations du ministère en charge de la famille, les règles d'assouplissement introduites par cet article pourraient permettre de dégager dès l'année 2009 environ 10 000 nouvelles solutions de gardes.

Le I de l'article modifie l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles pour assouplir le taux d'encadrement des enfants par l'assistant maternel.

Rappelons que la profession d'assistant maternel a été encadrée par la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 qui définit ainsi cette activité : « *L'assistant maternel est la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon non permanente des mineurs à son domicile* » (art. 421-1 du code de l'action sociale et des familles). Le travail au domicile du professionnel est donc une des spécificités de la profession d'assistant maternel et explique d'ailleurs les règles d'encadrement de cette activité. L'exercice de cette profession est subordonné à l'obtention d'un agrément délivré par le président du conseil général après vérification des aptitudes éducatives de l'assistant maternel et contrôle de l'adaptation du logement à l'accueil de jeunes enfants. La décision d'agrément

précise le nombre d'enfants que l'assistant maternel est autorisé à garder simultanément ainsi que les horaires d'accueil.

Le 1^o modifie la règle existante selon laquelle un assistant maternel ne peut pas accueillir simultanément plus de trois enfants, et peut être agréé pour six enfants maximum. Dorénavant, l'assistant maternel pourra être autorisé à recevoir quatre enfants (au lieu de trois) simultanément, ces quatre enfants pouvant avoir « moins de trois ans » ce qui n'était pas précisé dans la rédaction actuelle.

Le rapporteur peut comprendre qu'il soit utile de porter à quatre le nombre d'enfants pouvant être gardés simultanément mais il lui semble peu opportun de prévoir que ces enfants puissent avoir moins de trois ans. Les organisations professionnelles représentant les assistants maternels ont d'ailleurs souligné auprès du rapporteur, qu'il était difficile de garder quatre enfants très jeunes simultanément. Mme Michèle Tabarot dans son rapport au Gouvernement sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance a d'ailleurs suggéré de prévoir un taux d'encadrement de un assistant maternel pour quatre enfants dont deux au maximum qui ne marchent pas.

Le 2^o modifie la troisième phrase de l'article L. 421-4 précité, qui vise les possibilités de dérogation accordées par le président du conseil général : si les conditions d'accueil le permettent, le président du conseil général pourra, pour répondre à des besoins spécifiques, autoriser un accueil simultané de plus de quatre enfants ou un accueil de six enfants au total.

Le 3^o procède au même remplacement du terme « trois » par « quatre » dans la quatrième phrase qui a pour objet les modifications d'agrément.

Le II autorise à titre expérimental, un regroupement d'assistants maternels qui pourront, dans un local qui n'est pas leur domicile, accueillir des enfants en garde selon les modalités fixés par leur agrément.

Cette expérimentation vise à diversifier les modes d'accueil et à permettre de multiplier l'offre de microstructures. Cette idée de regroupement des assistants maternels dans un local mis à disposition par une collectivité locale avait déjà été suggéré lors du débat de la loi de 2005 mais n'avait pu aboutir en raison de difficultés juridiques. La spécificité de la profession d'assistant maternel étant bien l'exercice au domicile, il paraissait délicat de prévoir une dérogation qui organisait un accueil permanent dans un local mis à disposition par une collectivité publique dont la responsabilité risquait d'être engagée en cas d'accident.

Localement, certaines expérimentations de regroupement ont été conduites notamment dans le département de la Mayenne et ont montré l'intérêt de cette démarche mais aussi la nécessité d'en préciser certains aspects juridiques.

Le premier alinéa du II précise que des assistants peuvent accueillir un mineur en dehors de leur domicile lorsque leur activité s'exerce dans un même

lieu et en même temps qu'au moins un autre assistant maternel, ce type d'exercice de leur activité étant dérogatoire aux articles L. 421-1 et L. 423-1 du code de l'action sociale et des familles qui définissent la fonction d'assistant maternel comme une activité d'accueil non permanent de mineurs à son domicile. Il est important que le texte précise que la garde d'enfants doit s'effectuer « *en même temps qu'au moins un autre assistant maternel* », ce qui permet de s'assurer qu'il y aura au moins deux professionnels présents dans le local où se déroulera l'accueil. Cette formulation rend impossible une organisation où un assistant prend le relais d'un autre, les enfants étant successivement gardés par un professionnel puis un autre.

Afin d'encadrer juridiquement les conditions d'organisation de ce regroupement le deuxième alinéa du II prévoit qu'une convention conclue entre la caisse d'allocations familiales (CAF), l'assistant maternel agréé et la collectivité territoriale « concernée » définit les modalités de fonctionnement de ce regroupement, la convention devant mentionner explicitement que le regroupement a été autorisé par le président du conseil général conformément à l'article L. 2324-1 du code de la santé publique.

D'après les éléments communiqués au rapporteur, l'objectif recherché est de proposer un cadre le plus souple possible permettant, par exemple, que les assistants maternels concernés s'organisent ou non sous forme d'association, que le local soit mis à disposition par une collectivité locale, une intercommunalité, une entreprise mais qu'il puisse aussi être loué par les professionnels.

Le rapporteur tient pourtant à souligner l'importance de certaines clauses de la convention. Il ne paraît pas possible qu'un regroupement s'organise sans qu'un professionnel qualifié de la petite enfance soit désigné comme référent pour mettre en œuvre le projet d'accueil, assurer un suivi pédagogique et jouer un rôle de supervision si des difficultés relationnelles apparaissent dans l'équipe d'assistants maternels. Ce référent pourrait être le responsable d'un autre établissement d'accueil de jeunes enfants ou un travailleur social de la collectivité territoriale.

Les parents restant les employeurs individuels des assistants maternels il devra être clairement précisé qu'ils ne pourront adresser de réclamations sur la qualité de l'accueil qu'auprès de l'assistant maternel responsable juridiquement de leur enfant. La convention devrait aussi définir comment les assistants maternels peuvent être remplacés en cas d'indisponibilité, les parents n'ayant de lien juridique qu'avec l'assistant maternel dont ils sont l'employeur.

De même il paraît essentiel de définir des règles relatives à l'obligation d'assurance individuelle des professionnels pour circonscrire le champ de la responsabilité de la personne morale qui met à disposition le local.

Le troisième alinéa du II précise que les dispositions de l'article 80 *sexies* ⁽¹⁾ du code général des impôts, prévoyant un mécanisme spécifique de calcul du revenu imposable, est applicable à ces assistants maternels même si formellement ils n'exercent pas à leur domicile.

Il convient de rappeler que le mode de rémunération des assistants maternels est dérogatoire au droit commun du SMIC en raison notamment de ce régime fiscal favorable.

Le dernier alinéa de cet article précise que cette expérimentation fera l'objet d'une évaluation au 31 décembre 2010.

Cet article reprend une des préconisations du rapport de Mme Michèle Tabarot qui proposait la création de « maisons d'assistantes maternelles ». Cette solution lui paraissait particulièrement adapté pour répondre :

– aux besoins des enfants, qui bénéficient des points forts de la collectivité (éveil, socialisation) tout en étant dans un espace protégé du fait de la petite taille de la structure et du nombre de professionnelles ; le local pourrait être adapté plus facilement aux besoins des enfants handicapés que le domicile de l'assistant maternel ;

– aux besoins des territoires ruraux, qui peuvent difficilement offrir aux habitants les services d'une crèche ou d'une halte-garderie ;

– aux besoins des assistants maternels vivant dans les zones urbaines sensibles, qui ne peuvent pas exercer en raison des réticences des parents (en Seine-Saint-Denis, 4 000 places sont vacantes chez les assistants maternels) ;

– aux besoins des assistants maternels, en raison du fait que leur logement n'offre pas les garanties suffisantes d'accueil, ou pour des convenances personnelles (souhait du conjoint, *etc.*).

Les maisons d'assistantes maternelles permettraient aux assistants maternels qui ne supportent pas l'isolement lié à l'exercice de la garde à leur domicile de partager leurs expériences par un travail mené en commun et de rendre ce métier plus attractif en offrant une modalité d'exercice différente.

Le rapporteur estime qu'il est intéressant de mener une véritable expérimentation qui devra faire l'objet d'une évaluation rigoureuse à la fin 2010. Néanmoins, il lui semble indispensable de présenter des amendements pour

(1) Le revenu imposable est calculé en soustrayant du total des salaires et des indemnités d'entretien une somme forfaitaire représentative des frais engagés dans l'intérêt de l'enfant – Art 80 *sexies* du CGI : Pour l'assiette de l'impôt sur le revenu dont sont redevables les assistants maternels et les assistants familiaux régis par les articles L. 421-1 et suivants et L. 423-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, le revenu brut à retenir est égal à la différence entre, d'une part, le total des sommes versées tant à titre de rémunération que d'indemnités pour l'entretien et l'hébergement des enfants et, d'autre part, une somme égale à trois fois le montant horaire du salaire minimum de croissance, par jour et pour chacun des enfants qui leur sont confiés.

préciser que le regroupement ne peut pas concerner plus de trois assistants maternels et rendre obligatoire la désignation d'un référent lors de la signature de la convention tripartite pour permettre un suivi qualitatif de l'expérimentation.

*

Article 73

Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2009

En application du 2° du D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, cet article fixe le montant des dépenses de la branche famille pour 2009 à 59,3 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Pour mémoire cet objectif avait été fixé, l'année dernière, à 56,8 milliards pour l'ensemble des régimes. Pour le seul régime général de la sécurité sociale, cet objectif est de 58,9 milliards d'euros pour 2009.

Les dépenses de la branche famille sont pour l'essentiel celles de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), qui retrace déjà dans ses comptes l'ensemble des prestations légales servies par les différents organismes. Avec l'intégration des allocataires fonctionnaires cette tendance est encore accrue depuis l'exercice 2005. Les prestations extralégales versées par les autres régimes ainsi que leurs dépenses de fonctionnement sont également retracées. Seules les sommes versées par certains régimes spéciaux qui ont un caractère de complément de salaire ne sont pas intégrées dans l'agrégat de dépenses.

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

Ce taux a été estimé pour 2009 à 3,5 %, alors que le taux 2008 a été fixé à 1 %. En application de l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale, il est fixé en fonction de l'inflation prévisible pour 2009, compte tenu d'un correctif intégrant un éventuel décalage entre les prévisions de l'année précédente et l'inflation effectivement constatée.

Précisons enfin que l'annexe 9 du projet de loi évalue à 80 millions d'euros les dépenses nouvelles pour 2009 : la modulation du complément de libre choix du mode de garde pour les familles ayant des horaires de travail atypiques devrait représenter une dépense de 25 millions d'euros ; l'assouplissement des conditions d'activité des assistants maternels devrait conduire à une augmentation de l'offre de garde qui devrait entraîner une majoration des prestations de 55 millions d'euros.

Des économies seront générées à hauteur de 15 millions d'euros par la mesure qui facilite le recouvrement des indus, en autorisant les caisses

d'allocations familiales (CAF) à récupérer l'indu d'une allocation sur les autres aides versées à l'allocataire même si ces prestations ne sont pas financées par les mêmes fonds (possibilité de compensation entre le Fonds national des allocations familiales et le Fonds national d'aide au logement).

Le rapporteur s'étonne qu'il ne soit pas fait mention de la participation de la branche famille au Fonds de financement de la protection de l'enfance comme le prévoit l'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance .

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)** – M. Jean-Louis Deroussen, président, et M. Philippe Georges, directeur
- **Association des maires de grandes villes de France** – M. Yves Fournel, adjoint au maire de Lyon, Mme Hélène Cascaro, chargée de mission « petite enfance », et Mme Caroline Porot, chargée des relations institutionnelles
- **Union nationale des associations familiales (UNAF)** – M. François Fondard, président, et M. Laurent Clévenot, secrétaire général
- **Association des maires de France (AMF)** – Mme Nicole Feidt, maire de Toul, membre du comité national, Mme Isabelle Voix, chargée d'études au département action sociale, et M. Alexandre Touzet, chargé des relations avec le Parlement
- **Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** – Mme Karine Métayer, conseillère technique
- **Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et d'assistantes maternelles (AFNAFAAM)** – Mme Sandra Onyszko, représentante
- **Association des collectifs enfants-parents-professionnels (ACEPP)** – M. Philippe Dupuy, représentant

● Déplacement du 25 septembre 2008 à Strasbourg

➤ **Caisse d'allocations familiales du Bas Rhin**

Démonstration de l'outil expérimental : « www.mon-enfant.fr »

- M. Claude Ratzmann, président du conseil d'administration
- M. Michel Reyser, directeur et les membres du service de l'action sociale
- Mme Sylvie Le Chevillier, sous-directrice à la Cnaf, responsable du département vie familiale et cadre de vie

➤ **Visite d'un des relais d'assistant maternel de la ville de Strasbourg**

● **Déplacement des 30 septembre et 1^{er} octobre à Pau et Bordeaux**

À Pau

➤ **Caisse d'allocations familiales de Béarn et Soule:**

- M. Michel Fouchou-Lapeyrade, président du conseil d'administration
- M. Luc Gard, directeur
- Mme Corinne Paulien et les membres du service de l'action sociale
- Mme Edith Voisin, conseillère technique petite enfance à la CNAF

➤ **Centre social de la pépinière :**

Expérience innovante dite « La courte échelle » pour l'accueil des enfants de bénéficiaires de minima sociaux (horaires atypiques, accueil d'urgence...) :

- M. Frédéric Clabe, directeur du centre social et de l'association des usagers de la Pépinière et l'équipe de travailleurs sociaux animant la « La courte échelle »

À Bordeaux :

➤ **Caisse d'allocations familiales de la Gironde :**

Table ronde sur les acteurs locaux de la petite enfance et la définition du schéma départemental d'accueil de la petite enfance :

- M. Jean Louis Haurie, directeur de la CAF, Mme Hélène Falleur, directrice adjointe, et MM. Suzan et Larrue, membres du service de l'action sociale
- M. Aymeric de Chalup, conseiller technique, et Mme Patricia Chantin, chargée des relations avec le Parlement à la CNAF
- Mme Martine Jardiné, conseillère générale, et Mme Bertrand-Salles, membres du service de la protection maternelle et infantile
- M. Yves Combe, responsable de l'action sociale à la Mutualité sociale agricole de Gironde

➤ **Communauté de Communes du Créonais**

Visite du relais d'accueil des parents centralisant les demandes de garde, géré par l'association Ribambule

- M. Bernard Le Gorec, président de la communauté de communes
- M. Ludovic Derive, coordonnateur de l'offre de services petite enfance
- Mme Petri Garcia, responsable de l'accueil des parents et son équipe