

N° 90

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 novembre 2009

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de
financement de la sécurité sociale pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

Par M. André LARDEUX,
Sénateur.

Tome IV :
Famille

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Champion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1976, 1994, 1995 et T.A. 358

Sénat : 82, 83 et 91 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. POUR LA PREMIÈRE FOIS DE SON HISTOIRE, LA BRANCHE FAMILLE CONNAÎT UN DÉFICIT STRUCTUREL	9
A. L'ÉCART ENTRE LES RECETTES ET LES DÉPENSES S'INSTALLE DANS LA DURÉE	9
B. DES RECETTES EN DIMINUTION JUSQU'EN 2011	10
C. DES CHARGES QUI CONTINUENT DE CROÎTRE	12
1. <i>La hausse modérée des prestations familiales</i>	13
a) Un taux de fécondité stable	13
b) Une réduction tendancielle de la taille des familles	13
c) Une inflation très mesurée	14
2. <i>La forte augmentation des charges de financement des majorations de pensions</i>	15
3. <i>La hausse des dépenses du fonds national d'action sociale</i>	16
4. <i>La croissance des aides au logement</i>	16
D. RÉSORBER LE DÉFICIT : HYPOTHÈSES DE TRAVAIL	17
1. <i>Accumuler une dette qui incombera aux générations futures ?</i>	17
2. <i>Supprimer certaines prestations ?</i>	18
3. <i>Augmenter les prélèvements sociaux ?</i>	18
II. UNE POLITIQUE COHÉRENTE ET CRÉDIBLE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS N'EN EST QUE PLUS URGENTE	20
A. UN DIAGNOSTIC PRÉCIS : COMBIEN DE PLACES D'ACCUEIL EXISTANTES ET À QUEL COÛT ?	20
1. <i>Une offre globale importante et en forte croissance</i>	21
a) Une capacité d'accueil pour plus de 1,1 million d'enfants en 2007	21
b) Plus de 32 000 places supplémentaires chaque année	21
2. <i>Des coûts très inégaux pour chaque mode de garde</i>	22
B. UNE STRATÉGIE CLAIRE REPOSANT SUR TROIS PILIERS	23
1. <i>Recruter davantage d'assistantes maternelles et améliorer leur formation</i>	24
a) Combien de places attendre d'un agrément pour quatre enfants ?	24
b) Stimuler le développement des maisons d'assistantes maternelles	25
c) Harmoniser les critères d'agrément au niveau national	27
d) Accélérer l'octroi du premier agrément	27
e) Renforcer la professionnalisation des assistantes maternelles	28
2. <i>Confirmer le soutien apporté au développement des crèches</i>	29
a) Poursuivre l'augmentation de l'offre	29
b) Normaliser les exigences en matière de sécurité	30
3. <i>Mieux solvabiliser la garde à domicile</i>	31
TRAVAUX DE LA COMMISSION	33
• Audition de Jean-Louis DEROUSSEN, président du conseil d'administration, et Hervé DROUET, directeur général, de la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)	33

Les propositions de la commission des affaires sociales pour la branche famille en 2010

La commission, par la voix de son rapporteur André Lardeux, présente cette année **cinq propositions pour la branche famille** :

• Sécuriser les regroupements d'assistantes maternelles

Alors que la loi de financement pour 2009 avait autorisé les assistantes maternelles à accueillir les enfants dans un local extérieur à leur domicile, les exigences de la convention-type élaborée par la Cnaf pour encadrer ces regroupements rendent cette faculté inapplicable. La commission propose donc de sécuriser les regroupements autour de quatre principes :

- autoriser et encadrer la délégation d'accueil entre les assistantes maternelles ;
- préciser les modalités d'assurance des assistantes maternelles ;
- organiser une procédure d'agrément spécifique par le conseil général ;
- garantir le versement de la Paje aux parents.

• Harmoniser les critères d'autorisation d'ouverture de crèches et d'agrément des assistantes maternelles

Au nom du principe de précaution, certaines PMI ont tendance à durcir les critères nationaux d'agrément, notamment en matière de sécurité des locaux et du matériel, ce qui crée une inégalité de traitement entre départements, renchérit inutilement le coût déjà élevé des structures collectives et dissuade certaines vocations d'assistantes maternelles. La commission souhaite donc harmoniser les pratiques.

• Instituer un agrément modulé pour les crèches

Certaines PMI fixent des capacités d'accueil uniformes, sans tenir compte des variations prévisibles de la présence des enfants en fonction des périodes de l'année, de la semaine ou de la journée. Or, pour bénéficier de l'aide financière de la Caf, les gestionnaires d'établissements doivent présenter un taux de remplissage moyen de 70%, ce qui les conduit à n'ouvrir qu'aux heures de forte affluence, et donc à restreindre les horaires d'accueil. La commission souhaite que les PMI établissent désormais des agréments modulés qui permettront aux responsables de crèche d'élargir les horaires d'accueil tout en respectant le taux de remplissage requis.

• Réduire le délai d'attente du premier agrément pour les assistantes maternelles

Avant tout accueil d'enfant, l'assistante maternelle débutante doit suivre une formation de soixante heures dispensée dans un délai théorique de six mois, qui atteint en pratique souvent neuf mois ou un an. Ce délai fait obstacle à l'entrée dans la profession. La commission propose donc de ramener la durée de la formation initiale obligatoire à trente heures, dispensées dans un délai de trois mois, le solde devant être suivi au cours des deux années suivant l'obtention de l'agrément.

• Inscrire sur l'agrément les formations suivies par les assistantes maternelles

Avec plus 744 000 places d'accueil offertes, les assistantes maternelles représentent le premier mode de garde des jeunes enfants. Pourtant, elles sont parfois perçues comme insuffisamment professionnelles. La commission propose donc que figurent sur l'agrément les formations suivies, ce qui incitera les assistantes maternelles à se former régulièrement, notamment pour faire valoir auprès des parents leur degré personnel de professionnalisme.

Mesdames, Messieurs,

La sécurité sociale rentre, à compter de cette année, dans une période de déficit structurel d'une ampleur inégalée dans son histoire. Symptôme de la gravité de la situation, la branche famille, habituellement proche de l'équilibre, est aussi touchée par la crise économique : d'ici 2013, son déficit cumulé devrait atteindre plus de 18,6 milliards d'euros.

La singularité de l'événement appelle un effort de pédagogie de la part des pouvoirs publics. Pour combler le déficit de la branche, il n'existe que trois solutions : supprimer certaines prestations, laisser filer la dette avec pour conséquence de la mettre à la charge des générations futures ou augmenter les prélèvements obligatoires.

Or, est-il vraiment envisageable de supprimer ou diminuer les prestations familiales au moment où la crise appauvrit déjà les familles les plus vulnérables ? Est-il moralement défendable et politiquement souhaitable de reporter la dette et de grever ainsi les capacités futures d'investissement du pays au moment où la compétition économique internationale est la plus rude ? Comment, donc, éviter d'augmenter dès cette année les prélèvements sociaux pour résorber le déficit de la branche famille ?

Pour autant, l'accroissement des ressources ne définit pas une politique. Nos concitoyens n'accepteront d'accroître leur effort pour soutenir les familles que si des objectifs précis et consensuels sont assignés à la politique familiale. En matière de développement de l'offre de garde par exemple, les annonces successives ne peuvent tenir lieu de stratégie.

Il est au contraire urgent, à partir d'un diagnostic rigoureux de l'offre existante et des besoins à couvrir, de tracer les grandes lignes d'une politique de la petite enfance claire, cohérente et crédible car financièrement soutenable.

Telle est la tâche à laquelle votre commission a souhaité s'atteler à l'occasion de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale.

I. POUR LA PREMIÈRE FOIS DE SON HISTOIRE, LA BRANCHE FAMILLE CONNAÎT UN DÉFICIT STRUCTUREL

A. L'ÉCART ENTRE LES RECETTES ET LES DÉPENSES S'INSTALLE DANS LA DURÉE

Fait inédit depuis sa création en 1967, la branche famille devrait connaître, à partir de cette année, **un déficit durable compris dans une fourchette de 3,1 à 4,4 milliards d'euros.**

Evolution du solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010 ¹	2011	2012	2013
Recettes	54,9	57,2	56,1	49,6	51,8	54,0	56,3
Dépenses	54,8	57,5	59,2	54,1	56,1	57,7	59,4
Solde	0,2	- 0,3	- 3,1	- 4,4	- 4,3	- 3,7	- 3,1

Source : PLFSS 2010

Ce déficit structurel s'explique par le **décrochage des recettes** par rapport aux dépenses de la branche.

En effet, les recettes et les dépenses de la Cnaf évoluent chacune selon des règles propres : alors que les premières sont essentiellement déterminées par l'évolution de la masse salariale, les secondes sont avant tout corrélées au dynamisme des naissances. Pour que la branche soit en équilibre, il faut donc que les deux postes évoluent de manière identique. Or, si la crise économique se traduit par une diminution de la masse salariale, et donc des recettes, elle a *a priori* peu d'impact sur l'évolution des naissances. Il en résulte une dégradation des comptes de la branche en deux temps :

- à court terme, pendant la crise, le déficit se creuse ;
- à moyen et long terme, pendant que l'activité se redresse et retrouve son rythme de croisière, le déficit se stabilise mais ne se réduit pas, puisque les

¹ La chute brutale des recettes et des dépenses entre 2009 et 2010 s'explique uniquement par une modification comptable. Dans le cadre de ses travaux de certification des comptes du régime général, la Cour des comptes a regretté que certaines prestations servies par les caisses de sécurité sociale pour le compte d'un tiers soient retracées au compte de résultat des organismes de sécurité sociale. Elle a demandé qu'il soit mis fin à ce traitement comptable pour améliorer la lisibilité des comptes de la sécurité sociale. L'article 26 du projet de loi de financement dispose donc qu'à partir de 2010, les deux prestations servies pour l'Etat (allocation aux adultes handicapés et allocation pour parent isolé qui reste servie dans les Dom) et la prestation servie pour le compte de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) par le réseau des caisses d'allocations familiales (Caf) ne seront plus retracées dans le compte de résultat de la Cnaf.

recettes ne reprennent leur progression qu'à partir de leur point bas atteint au paroxysme de la crise.

Par conséquent, lorsque la croissance réelle rejoint de nouveau la croissance potentielle, les recettes et les dépenses retrouvent un rythme d'évolution parallèle, mais un écart s'est creusé entre les deux courbes, exprimant ainsi le déficit structurel.

Evolution du solde de la branche famille
(en milliards d'euros)



Source : commission des affaires sociales

B. DES RECETTES EN DIMINUTION JUSQU'EN 2011

Depuis que les remboursements des prestations servies par la Cnaf pour compte de tiers n'apparaissent plus dans le compte de résultat de la caisse, le financement de la branche famille est assuré, dans sa quasi-totalité, par **deux recettes** :

- **66 %** d'entre elles sont issues des **cotisations sociales** (qu'elles soient effectives, « fictives » ou prises en charge par l'Etat et la sécurité sociale¹) ;

¹ Les cotisations versées à la branche famille se répartissent de la manière suivante : les cotisations sociales effectives de droit commun entièrement à la charge de l'employeur (96 % du total) ; les cotisations dites « fictives » (dans le cas où l'employeur fournit directement des prestations sociales, sa contribution au financement de ces prestations est appelée « cotisations fictives », conformément aux conventions de la comptabilité nationale ; 0,3 % de l'ensemble), les cotisations prises en charge par l'Etat (dans le cadre de la politique de l'emploi, l'Etat accorde des exonérations de cotisations qu'il rembourse à la sécurité sociale ; 2,1 % du total) et les cotisations prises en charge directement par la sécurité sociale (1,6 % de l'ensemble).

- 33 % d'entre elles proviennent des **impôts et taxes affectés, dont la CSG**.

Le reste des ressources est constitué des produits de gestion courante et des produits exceptionnels.

Les cotisations comme les impôts et taxes affectés subissent en 2009 et 2010 les effets de la crise économique. On l'a dit, l'évolution des recettes dépend en effet largement de l'évolution de la masse salariale, qui se contracte lorsque l'activité économique ralentit¹.

Evolution des recettes de la branche famille

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010 _(p)
Cotisations sociales	32,4	33,7	33,2	33,2
Impôts et taxes affectés	15,6	16,4	16,1	16,3
<i>dont CSG</i>	<i>11,6</i>	<i>12,2</i>	<i>11,9</i>	<i>12,1</i>
Remboursement des prestations servies pour compte de tiers	6,6	6,8	6,6	-
Autres produits	2,3	0,3	0,2	0,1
Total	54,9	57,2	56,1	49,6

(p) prévisions

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

Alors que leur rythme de croissance annuelle était supérieur à 1 milliard d'euros ces dernières années, les cotisations sociales affectées à la branche famille ont chuté de 500 millions d'euros entre 2008 et 2009. Elles devraient stagner en 2010 et ne repartir à la hausse qu'à compter de 2011.

Les impôts et taxes affectés connaissent également une diminution significative : alors qu'elles augmentaient d'environ 800 millions chaque année depuis trois ans, elles devraient baisser de 300 millions entre 2008 et 2009, et ne croître que de 200 millions en 2010.

Qui plus est, ces prévisions sont fondées sur des hypothèses macro-économiques qui, pour reprendre l'expression employée par le Premier président de la Cour des comptes, sont « *dépourvues de pessimisme* »². Elles représentent en quelque sorte un plafond théorique qui sera en réalité difficile à atteindre.

¹ Les cotisations sociales sont directement corrélées à la masse salariale et plus de 70 % des recettes de la CSG proviennent de l'assiette « revenus d'activité », elle-même reliée à la masse salariale.

² Audition par la commission des affaires sociales de Philippe Séguin, Premier président, Rolande Ruellan, présidente de la sixième chambre, Catherine Mayenobe, secrétaire générale, Laurent Rabaté, conseiller maître, rapporteur général, et Simon Fetet, rapporteur général adjoint, de la Cour des comptes, sur son rapport relatif à l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2010 (mercredi 28 octobre 2009).

Hypothèses d'évolution moyenne sur la période 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Pib (volume)	- 2,25 %	0,8 %	2,50 %	2,50 %	2,50 %
Masse salariale privée	- 2,00 %	- 0,40 %	5,00 %	5,00 %	5,00 %
Inflation	0,40 %	1,20 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %

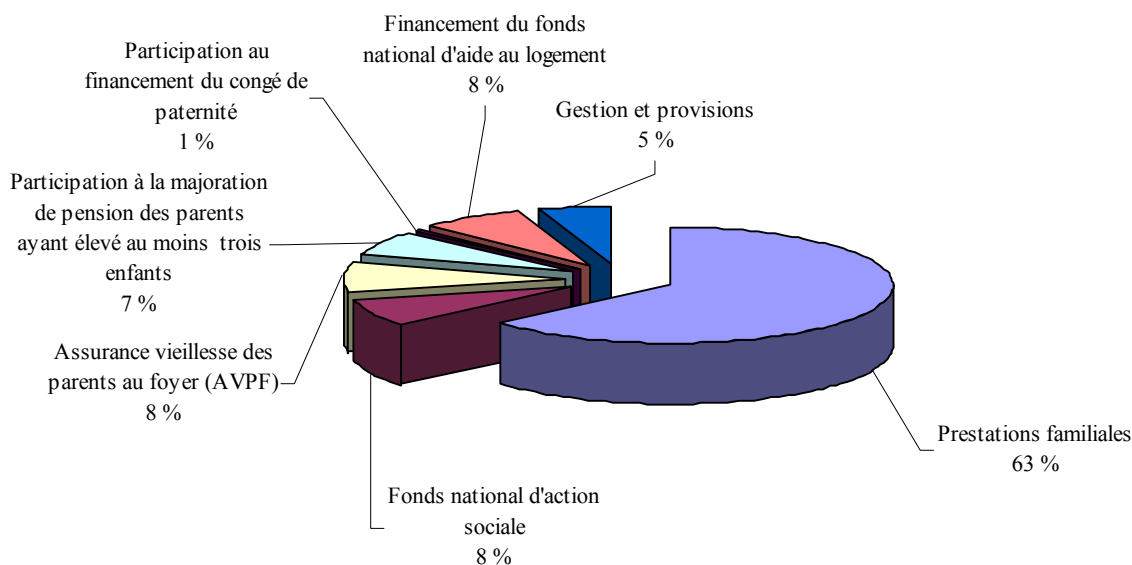
Source : Annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010

C. DES CHARGES QUI CONTINUENT DE CROÎTRE

On peut classer les charges de la branche famille en sept catégories :

- les prestations familiales ;
- le financement du fonds national d'action sociale (Fnas) ;
- l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ;
- la participation au financement de la majoration de pensions pour les parents ayant élevé au moins trois enfants ;
- la participation au financement du congé de paternité ;
- la participation au financement du fonds national d'aide au logement (Fnal) ;
- les charges de gestion et les provisions.

Charges de la Cnaf (2010)



En 2010, la croissance des dépenses de la branche famille s'explique :

- pour 46 %, par la hausse de la prise en charge des majorations de pensions pour enfants (+ 714 millions d'euros) ;
- pour 22 %, par l'augmentation des crédits du Fnas (+ 353 millions) ;
- pour 20 %, par la hausse du volume des prestations familiales versées (+ 312 millions) ;
- enfin pour 12 %, par l'augmentation des fonds transférés au Fnal par la branche (+ 192 millions).

1. La hausse modérée des prestations familiales

L'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale définit **huit prestations familiales** : la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de logement familiale (ALF), l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et l'allocation journalière de présence parentale (AJPP).

Le volume des prestations versées est déterminé par **trois facteurs** : le dynamisme des naissances, la structure des familles et le niveau de l'inflation.

a) Un taux de fécondité stable

Le taux de fécondité influence directement la masse des allocations payées, dans la mesure où deux d'entre elles sont automatiquement versées à l'occasion de la naissance d'un enfant : les compléments de libre choix d'activité (CLCA) et de mode de garde (CLCM) sont servis sans conditions de ressources à la naissance du premier enfant¹ et les allocations familiales sont attribuées sans conditions de ressources à la naissance du deuxième enfant.

Depuis trois ans, le nombre de naissances semble se stabiliser autour de 825 000 par an, ce qui représente un taux de fécondité de deux enfants par femme. Les projections démographiques tablent sur un prolongement de cette stabilisation, ce qui signifie que **l'effet démographique sera neutre sur l'évolution des dépenses de la branche famille.**

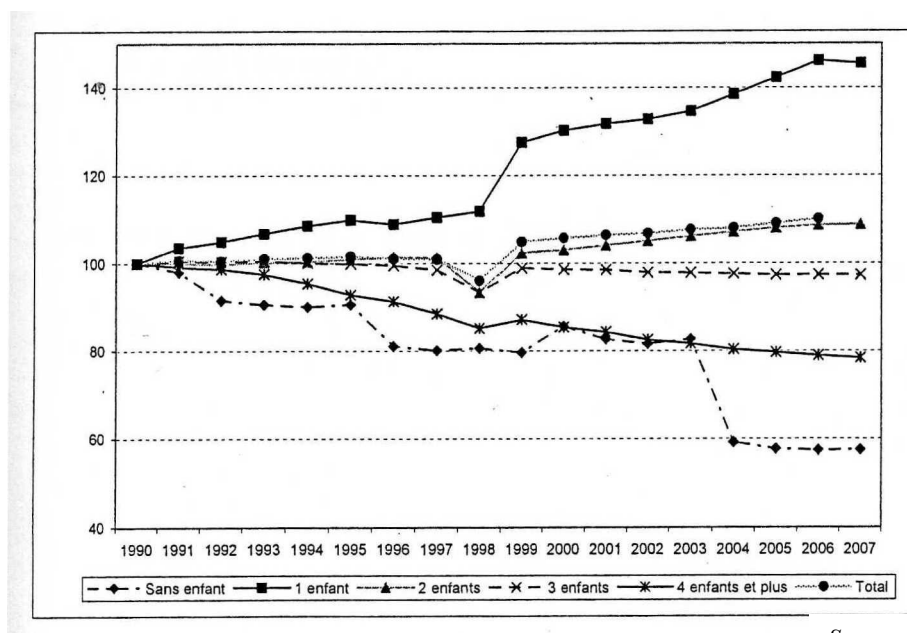
b) Une réduction tendancielle de la taille des familles

En revanche, **la réduction tendancielle de la taille des familles exerce une pression à la baisse sur ces dépenses.** En effet, certaines prestations ne sont ouvertes qu'aux familles de trois enfants et plus (le complément optionnel de libre choix d'activité par exemple) et les allocations

¹ Les CLCA et CLCM ne sont pas pour autant universels, puisqu'ils sont soumis à des conditions d'ouverture relatives à la durée de travail antérieure à la naissance de l'enfant (CLCA) ou à la perception de revenus (CLCM).

familiales augmentent plus que proportionnellement à partir de la troisième naissance¹. Or, comme le montre le graphique suivant, le nombre de familles comportant plus de deux enfants se réduit régulièrement depuis 1990.

Evolution du nombre de familles bénéficiaires de prestations familiales selon le nombre d'enfants (base 100 en 1990)



Source : Cnaf

La diminution continue de la taille des familles favorise donc la réduction du volume financier de certaines prestations familiales.

c) Une inflation très mesurée

Le **niveau d'inflation** constitue le troisième facteur déterminant le volume des dépenses. En effet, l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale prévoit que « le montant des prestations familiales est déterminé d'après des bases mensuelles de calcul revalorisées par décret, une ou plusieurs fois par an, conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année civile à venir ». Le même article dispose également que « si l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac est différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé à un ajustement destiné à assurer, pour l'année civile suivante, une évolution des bases mensuelles conforme à l'évolution des prix à la consommation hors tabac ».

¹ Dans une famille avec deux enfants, les allocations familiales versées sont équivalentes à 61,92 euros par enfant. Dans une famille de trois enfants, le montant est porté à 94,23 euros par enfant. Il atteint 110,37 euros par enfant dans une famille de quatre enfants.

Pour l'année 2009, l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac était de 2 %. Or, la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) avait été inférieure de 0,2 % à l'inflation réelle en 2007 et de 1,3 % en 2008. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoyait donc une revalorisation de la BMAF de 3,5 %, afin que son évolution corresponde à celle de l'inflation.

Au 1^{er} janvier 2009, la revalorisation de la BMAF n'a été que de 3 %, au lieu des 3,5 % prévus. Ceci étant, l'inflation réelle en 2009 sera très inférieure aux prévisions : 0,4 % au lieu de 2 %. Enfin, les hypothèses macro-économiques tablent sur une hausse des prix de 1,2 % en 2010. Logiquement, la BMAF devrait donc être revalorisée de 0,1 % au 1^{er} janvier 2010¹. On peut donc comprendre que le Gouvernement ait annoncé que la BMAF ne sera pas revalorisée au 1^{er} janvier 2010.

En définitive, puisque l'évolution démographique ne pèse pas sur l'équilibre de la branche, **c'est la réduction tendancielle de la taille des familles, mais surtout la faiblesse de l'inflation qui expliquent que le volume des prestations familiales servies augmentera plus faiblement en 2010 que lors des années précédentes** : leur croissance est estimée à environ 1,5 %, au lieu de 2,8 % en 2009 et 3,5 % en 2008.

Cette augmentation de 1,5 % des prestations familiales contribue cependant à hauteur de **20 %** à la croissance des dépenses de la branche en 2010.

2. La forte augmentation des charges de financement des majorations de pensions

Créé en 1993, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) est un établissement public administratif qui a pour fonction de prendre en charge financièrement les avantages retraite relevant de la solidarité nationale. Dans ce cadre, il assure notamment le paiement des majorations de pensions qui sont accordées aux assurés ayant eu ou élevé au moins trois enfants.

La loi de financement pour 2001 avait prévu que ces charges de pensions seraient progressivement assumées par la branche famille. Cinq ans plus tard, la loi de financement pour 2006 a interrompu ce processus de transfert en fixant, définitivement selon le gouvernement de l'époque, la part de la contribution de la branche à 60 % du montant total. Or, la loi de financement pour 2009 a, à nouveau modifié la donne et réintroduit le principe d'un transfert progressif qui deviendra total en 2011.

En vertu de ce texte, le taux de prise en charge a donc été de 70 % en 2009, entraînant une dépense globale de 2,9 milliards d'euros pour la branche. L'année prochaine, il passera à 85 %, obligeant la Cnaf à dégager **3,6 milliards** pour satisfaire à son obligation. **Ces 700 millions**

¹ Soit 0,5 % (différence cumulée avant 2009) - 1,6 % (différence 2009) + 1,2 % (inflation 2010) = 0,1 %.

supplémentaires représentent plus de 46 % de l'augmentation globale des dépenses de la branche en 2010.

Montants et parts des majorations de pension prise en charge par la Cnaf depuis 2001

en millions d'euros courants	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*
Part transférée	15 %	30 %	60 %	60 %	60 %	60 %	60 %	60 %	70 %	85 %	100 %
Montants	437	902	1 875	1 965	2 087	2 185	2 291	2 386	2 888	3 602	4 400

* prévisions

Une fois encore, votre rapporteur rappelle qu'il tient ce transfert pour une erreur stratégique : en soutenant la natalité et donc le volume des futures cotisations, les prestations familiales sont un investissement à moyen terme qui a un effet bénéfique sur l'équilibre futur de l'ensemble des autres branches de la sécurité sociale.

3. La hausse des dépenses du fonds national d'action sociale

Le Fnas est essentiellement destiné à contribuer au financement de la création et du fonctionnement des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE).

La convention d'objectifs et de gestion (Cog) 2009-2012 a prévu une augmentation moyenne des crédits du fonds de 7,5 % par an. En 2009, le Fnas a bénéficié d'une hausse de 7,8 %, soit 264 millions d'euros supplémentaires. Cette hausse sera de 8,75 % en 2010, soit un apport de plus de 353 millions.

La croissance du Fnas représente donc 22 % de la hausse globale des dépenses de la branche pour 2010.

4. La croissance des aides au logement

Les dépenses d'aide au logement devraient enregistrer une forte hausse en 2010 car elles sont très sensibles à la crise économique qui, en entraînant une diminution des ressources des personnes aux revenus modestes, augmente le nombre potentiel de bénéficiaires des allocations logement.

La participation de la branche famille au Fnal, qui finance l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement temporaire (ALT), augmentera donc de 4,8 % en 2010, soit une hausse de 192 millions d'euros.

L'augmentation de la participation au Fnal représente donc 12 % de la hausse globale des dépenses de la branche famille en 2010.

D. RÉSORBER LE DÉFICIT : HYPOTHÈSES DE TRAVAIL

On l'a dit, la crise économique plonge trois des quatre régimes de sécurité sociale dans une situation de déficit structurel d'une ampleur inégalée depuis 1945.

Votre rapporteur considère que les pouvoirs publics n'alertent pas suffisamment la population sur la gravité de cette situation inédite. Pourtant, il est indispensable qu'une majorité en prenne conscience, car c'est uniquement à cette condition que les choix difficiles qu'elle appelle pourront être acceptés.

L'occasion de ce rapport offre donc l'opportunité de faire œuvre de pédagogie et d'étudier les différentes options existantes pour remédier au déficit structurel de la branche. Bien qu'il soit moins élevé que celui des branches vieillesse et maladie, le retournement de tendance est, proportionnellement, d'une plus grande ampleur.

Laisser s'accumuler la dette reviendrait à la transférer aux générations futures, ce qui serait irresponsable. Il existe donc deux moyens de combler le déficit : supprimer certaines prestations ou augmenter les prélèvements obligatoires.

1. Accumuler une dette qui incombera aux générations futures ?

La caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) a été créée en 1995 pour prendre en charge les déficits cumulés de la sécurité sociale. Après de nombreux reports, l'échéance du remboursement est désormais fixée à 2021.

En effet, l'article 20 de la loi organique n° 2005-881 dispose que *« tout nouveau transfert de dette à la caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale »*.

L'alourdissement des charges de la caisse sans augmentation correspondante de ses recettes, n'est donc juridiquement pas possible sauf à envisager de réviser la loi organique de 2005.

Votre commission est fermement opposée à cette option qui reviendrait à reporter à nouveau l'échéance de la Cades.

Il serait en effet **irresponsable** d'endetter par anticipation les générations futures, dans la mesure où cela reviendrait à grever leurs capacités d'investissement, alors même que la compétition économique internationale devient de plus en plus difficile et la position de la France dans le monde de plus en plus fragile.

2. Supprimer certaines prestations ?

Les prévisions macro-économiques ne permettent pas de se projeter au-delà de la fin de l'année 2013 : à cette date, le déficit cumulé de la branche devrait atteindre **18,6 milliards d'euros**.

Pour y remédier en jouant sur les dépenses, il faudrait soit :

- supprimer pendant un an et demi les allocations familiales ;
- suspendre l'ALF pendant quatre ans ;
- ne pas verser l'ARS pendant douze ans (ce qui reviendrait en réalité à la supprimer).

Ces opérations devraient par ailleurs être régulièrement répétées, au-delà de l'échéance de 2013, pour résorber les éventuels déficits susceptibles de s'accumuler.

Votre commission n'est évidemment pas favorable à de telles suppressions qui pèseraient dramatiquement sur le budget des familles, notamment les plus vulnérables.

3. Augmenter les prélèvements sociaux ?

Selon le rapport d'information établi récemment par la commission à l'occasion du débat relatif aux prélèvements obligatoires et à leur évolution¹, *« dès lors qu'aucune reprise de dette n'est prévue par le PLFSS pour 2010, une éventuelle reprise ne pourra intervenir qu'à la fin de l'année 2010 ou au début de l'année 2011. A cette date, les déficits cumulés portés par l'Acoss et ceux du FSV devraient [...] atteindre 63,7 milliards d'euros. Le transfert à la Cades de cette somme impliquerait une augmentation de la CRDS de 0,54 point. [...]. Si l'on attendait une année supplémentaire, [...], il faudrait alors porter le taux de la CRDS de 0,5 % à 1,44 % ».*

Votre rapporteur partage entièrement ce diagnostic. Certes, il est sans doute malaisé d'augmenter les prélèvements obligatoires en période de crise, car la hausse pèsera sur la consommation, et donc sur la reprise de l'activité. Pour autant, plus les pouvoirs publics retardent cette augmentation, plus celle-ci sera forte, et donc difficile à accepter pour la population.

Outre la nécessité du traitement de la dette sociale, il serait de bonne politique **d'augmenter, dès cette année, les prélèvements sociaux pour réduire le déficit structurel des comptes de la sécurité sociale et éviter que la dette ne s'alourdisse encore davantage.**

¹ « Prélèvements sociaux : les limites de l'attentisme ». Rapport d'information Sénat n° 53 (2009-2010) d'Alain Vasselle, rapporteur général, fait au nom de la commission des affaires sociales.

En ce qui concerne la branche famille, cette hausse permettrait de compenser la mise à sa charge, très contestable, des majorations de pensions pour enfant.

II. UNE POLITIQUE COHÉRENTE ET CRÉDIBLE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS N'EN EST QUE PLUS URGENTE

La politique familiale remplit aujourd'hui trois objectifs complémentaires : soutenir la natalité, permettre la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et conforter le taux d'activité des femmes.

Atteindre ces objectifs suppose d'offrir à chaque ménage la possibilité de faire garder son ou ses enfants à un coût raisonnable.

Or, selon les études disponibles¹, au moins 400 000 personnes, dans l'immense majorité des femmes, sont toujours obligées d'arrêter de travailler pour garder leur enfant. **On peut donc en déduire qu'il manque à ce jour environ 400 000 places d'accueil.**

Et pourtant, la France est, en la matière, exemplaire puisqu'elle se classe au troisième rang des pays les plus généreux de l'OCDE en faveur de la politique familiale, à laquelle elle consacre 3,8 % de son Pib, contre 2,4 % en moyenne dans les autres pays membres.

L'ampleur du manque, l'état des comptes sociaux et l'effort déjà substantiel de notre pays en faveur de la politique familiale **montrent qu'il n'est guère envisageable de répondre à la totalité des besoins en deux ou trois années.** Il demeure qu'il est impératif **de définir une stratégie claire et cohérente de développement de l'offre d'accueil, assortie d'objectifs chiffrés et crédibles d'augmentation des capacités de chaque mode de garde.**

A. UN DIAGNOSTIC PRÉCIS : COMBIEN DE PLACES D'ACCUEIL EXISTANTES ET À QUEL COÛT ?

Etablir un diagnostic détaillé de l'offre d'accueil national consiste à répondre aux trois questions suivantes : combien existe-t-il de places d'accueil aujourd'hui ? Comment sont-elles réparties entre les trois modes de garde pris en charge par la collectivité (assistantes maternelles, établissements d'accueil du jeune enfant [EAJE], garde à domicile) ? Quel est le coût pour les finances publiques de chaque mode de garde ?

¹ Voir notamment le rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance réalisé par la députée Michèle Tabarot et remis au Premier ministre en juillet 2008.

1. Une offre globale importante et en forte croissance

a) Une capacité d'accueil pour plus de 1,1 million d'enfants en 2007

D'après les évaluations de la Cnaf et les calculs de votre commission¹, **la capacité d'accueil des jeunes enfants porte sur plus de 1,1 million de places.** Avec 744 200 places proposées, **les assistantes maternelles² représentent le premier mode de garde en volume.** Viennent ensuite les EAJE, avec plus de 340 000 places disponibles et, enfin, la garde à domicile, qui assure l'accueil de près de 62 000.

Capacités théoriques d'accueil des jeunes enfants par modes de garde en 2007

Modes de garde	Nombre de places disponibles	Pourcentage dans l'offre de garde totale
Assistants maternelles	744 200	65 %
EAJE	342 160	30 %
Garde à domicile ³	62 300	5 %
Total	1 148 660	100 %

Source : données Cnaf et calculs de la commission des affaires sociales

b) Plus de 32 000 places supplémentaires chaque année

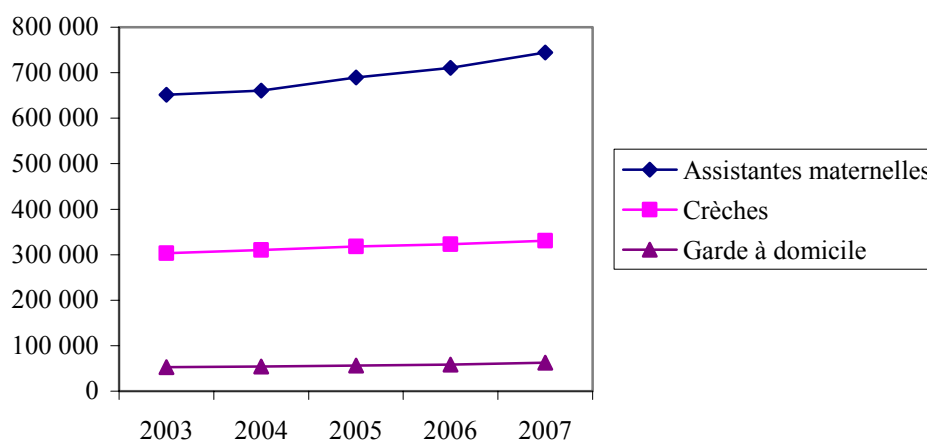
Comme le montre le graphique suivant, l'ensemble des modes de garde a considérablement accru sa capacité d'accueil au cours des dernières années. Entre 2000 et 2007, le nombre de places en crèches a crû de 27 % et le nombre de places proposées par les assistantes maternelles de 14 %. Entre 2003 et 2007, le nombre de familles bénéficiant d'une aide pour l'emploi d'un salarié gardant un enfant à domicile a augmenté de près de 15 %.

¹ A partir de données correspondant à l'année 2007.

² Bien que le code de l'action sociale et des familles mentionne les « assistants maternels » (article L. 421-1 et suivants), la réalité conduit à parler plutôt d'« assistantes maternelles », car la profession est exercée à 97 % par des femmes.

³ Le chiffre correspond au nombre de familles ayant bénéficié d'une aide de la Caf (aide à la garde d'enfant à domicile ou CLCM de la Paje) pour faire garder leurs enfants de moins de six ans par une personne salariée à domicile.

Evolution du nombre de places par mode de garde



Source : Cnaf et commission des affaires sociales

En moyenne annuelle, sur la période **2003-2007**, les capacités d'accueil des assistantes maternelles ont augmenté de 23 000 unités, celles des EAJE de 6 900 unités et celles de la garde à domicile de 2 300 unités. Au total, **l'offre d'accueil s'est accrue sur cette période de plus 32 000 places par an.**

2. Des coûts très inégaux pour chaque mode de garde

Les coûts totaux de chaque mode de garde sont très hétérogènes : **l'accueil par une assistante maternelle constitue la solution la moins coûteuse, suivie de la garde à domicile partagée, de l'établissement collectif et de la garde à domicile simple.**

Coût par enfant des différents modes de garde en 2009¹

(en euros)

Revenu des parents	Coût de l'accueil	Assistante maternelle	Garde partagée	Etablissements d'accueil du jeune enfant	Garde à domicile
	Coût total	895	1204	1 366	2 318
1,5 Smic	Coût pour la famille	97	214	75	669
	Coût pour la collectivité	798	990	1 291	1 649
3 Smic	Coût pour la famille	169	295	206	832
	Coût pour la collectivité	726	909	1 160	1 486
6 Smic	Coût pour la famille	281	351	337	943
	Coût pour la collectivité	614	853	1 029	1 375

Source : Cnaf

¹ Les indicateurs sont calculés pour une famille composée de deux parents qui travaillent et un enfant de moins de trois ans. L'estimation est fondée sur l'hypothèse d'une garde à temps plein.

La garde effectuée par une assistante maternelle est environ deux fois et demie moins onéreuse qu'une garde à domicile et une fois et demie moins coûteuse qu'une place en crèche. Par ailleurs, la garde à domicile partagée se révèle être deux fois moins onéreuse que la garde à domicile individuelle.

Ceci étant, il convient d'ajouter que les frais de création des différents modes de garde sont également très inégaux. **Pour l'accueil chez une assistante maternelle et la garde à domicile, ces frais sont nuls**, mais ils sont particulièrement élevés pour une place en crèche. D'après la Cnaf, **le coût moyen d'une nouvelle place en établissement multi-accueil s'élève en effet à près de 32 000 euros**¹.

Les données principales du diagnostic sont les suivantes :

- il manque actuellement, au minimum, 400 000 places de garde pour répondre aux besoins ;
- les capacités d'accueil se développent au rythme de 32 000 places supplémentaires par an ;
- l'accueil par une assistante maternelle constitue la solution la moins coûteuse et la garde à domicile la solution la plus onéreuse, tous financeurs confondus ;
- alors que le coût de création d'une place d'accueil auprès d'une assistante maternelle et d'une garde à domicile est nul, celui d'une place en EAJE s'élève à 32 000 euros.

B. UNE STRATÉGIE CLAIRE REPOSANT SUR TROIS PILIERS

Deux enseignements peuvent être tirés du diagnostic :

- d'une part, **la croissance annuelle des capacités de garde est insuffisante** : au rythme actuel, les besoins seront théoriquement couverts en 2021. Il est donc nécessaire de l'accélérer ;

- d'autre part, **il n'est pas possible, pour des raisons financières, de bâtir une politique de développement de l'offre de garde sur l'accroissement des capacités d'accueil des crèches et l'essor de la garde à domicile**. Ces deux modes de garde doivent continuer à être soutenus par des aides publiques en raison de leurs avantages spécifiques (socialisation des enfants dans le premier cas, souplesse des horaires de garde dans le second), mais ils ne peuvent en aucun cas constituer une solution au développement de l'offre. C'est donc **l'accroissement du nombre d'assistantes maternelles qui doit être privilégié**.

¹ Les établissements multi-accueil représentent depuis 2000 l'écrasante majorité des nouveaux EAJE.

La politique nationale de développement de l'offre de garde pourrait suivre **les trois orientations suivantes** :

- recruter davantage d'assistantes maternelles et améliorer leur formation ;
- poursuivre le développement des crèches en harmonisant les normes d'encadrement ;
- mieux solvabiliser l'aide à la garde à domicile, notamment partagée.

1. Recruter davantage d'assistantes maternelles et améliorer leur formation

Répondre aux besoins d'accueil de manière crédible, c'est-à-dire sur un mode financièrement soutenable, suppose d'augmenter le nombre d'assistantes formées chaque année. Ce changement quantitatif ne pourra cependant porter ses fruits que s'il est accompagné d'un effort qualitatif portant sur la formation des assistantes maternelles.

La profession souffre encore, particulièrement dans les grandes villes, d'une image contrastée : les assistantes maternelles sont appréciées pour le service qu'elles rendent, mais perçues également comme revendicatrices et peu ouvertes aux demandes des parents. Le décalage entre l'offre et la demande de garde explique en grande partie cette situation : selon l'aveu unanime des acteurs du secteur de la petite enfance, une majorité des assistantes maternelles choisissent les parents dont elles accueillent les enfants, et non l'inverse. Par ailleurs, la supériorité de leur savoir-faire professionnel sur celui des personnes employées pour garder les enfants du foyer au domicile des parents n'est pas toujours reconnue.

C'est pourquoi une politique de la petite enfance ambitieuse doit relever de concert les deux défis suivants : recruter davantage d'assistantes maternelles et améliorer leur formation. C'est à quoi souhaite s'attacher votre commission.

a) Combien de places attendre d'un agrément pour quatre enfants ?

La loi de financement pour 2009 a porté de trois à quatre le nombre d'enfants qu'une assistante maternelle peut simultanément accueillir chez elle¹.

Il est très difficile d'évaluer précisément le nombre de places supplémentaires qui résulteront de cette modification. D'abord, les services de protection maternelle et infantile (PMI) n'y semblent pas très favorables. Une implication constructive des présidents de conseils généraux sera donc indispensable pour faire avancer la réforme. Ensuite, les agréments sont

¹ Le président du conseil général peut cependant porter à six le nombre d'enfants accueillis simultanément dans certaines circonstances (article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles).

délivrés en fonction de la taille du logement, et on peut légitimement supposer que lorsqu'une assistante maternelle ne parvient pas à obtenir, même après plusieurs années d'expérience, un agrément pour trois enfants, c'est l'exiguïté de son logement qui est en cause. Dans ce cas de figure, qui concernerait, semble-t-il, plus d'un tiers de la profession, la modification des règles applicables ne changera rien. Par ailleurs, dans les grandes villes notamment, le revenu de la plupart des assistantes maternelles est déjà compris entre 1 500 et 2 000 euros. Il n'est donc pas sûr qu'elles feront le choix d'accueillir un quatrième enfant, même si elles en ont la possibilité juridique. Enfin, une minorité d'assistantes maternelles bénéficie déjà d'une dérogation du conseil général pour accueillir plus de trois enfants simultanément.

Au-delà de ces considérations, si l'on estime que 50 % des assistantes maternelles disposent à ce jour d'un agrément pour trois enfants¹ et que, parmi celles-ci, 20 % obtiendront sa modification pour accueillir quatre enfants, **la réforme devrait permettre de créer environ 28 000 places supplémentaires**. Si l'on y ajoute que 20 % des assistantes maternelles entrant dans la profession obtiendront directement un agrément pour quatre enfants, il faut **mettre au crédit de la réforme environ 1 500 places supplémentaires par an**.

Au total, la modification votée l'année dernière par le Parlement devrait donc permettre **de créer 30 000 à 35 000 places supplémentaires d'ici 2012**. Le chiffre de 50 000 nouvelles places avancé par le Gouvernement paraît donc optimiste.

b) Stimuler le développement des maisons d'assistantes maternelles

La deuxième réforme importante inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 portait sur l'autorisation des regroupements d'assistantes maternelles.

Imaginé à l'origine par des assistantes maternelles de la Mayenne soutenues par le conseil général, les regroupements d'assistantes maternelles, ou maisons d'assistantes maternelles, réunissent en un même lieu plusieurs assistantes maternelles et les enfants qu'elles accueillent.

Ces structures présentent **cinq avantages** essentiels :

- **un coût raisonnable pour les parents et les finances publiques** : payées directement par les parents, les assistantes maternelles qui se regroupent ne sont pas financièrement à la charge des communes. Il est vrai que la plupart du temps, le conseil municipal aide les assistantes maternelles volontaires, par exemple en mettant à leur disposition une maison dans laquelle elles accueilleront les enfants. Ceci étant, l'aide en nature ou en espèces apportée par la commune reste toujours inférieure au coût de fonctionnement d'une crèche, qui représente en moyenne par enfant, une

¹ La Cnaf ne dispose pas de chiffres précis sur ce sujet. Il s'agit donc d'une estimation de votre commission à partir d'une compilation des données départementales.

charge financière pour la commune sept fois plus élevée qu'une maison d'assistantes maternelles¹ ;

- **une grande souplesse dans les horaires d'accueil** : en permettant la délégation entre elles de l'accueil des enfants, le travail en commun permet aux assistantes maternelles de mieux répondre à la demande des parents qui ont des horaires de travail atypiques ;

- **un accroissement de l'offre d'accueil** : la création des maisons d'assistantes maternelles augmente le volume de l'offre de garde, en permettant aux personnes dont le logement est exigü ou non conforme aux critères pour être agréé par les PMI ou situé dans une zone où la demande est faible, d'exercer le métier d'assistante maternelle en dehors de leur domicile ;

- **un renforcement de l'attractivité de la profession** : les regroupements offrent la possibilité aux assistantes maternelles de partager leur expérience professionnelle et d'appréhender le travail en équipe, ce qui leur permet d'évoluer plus facilement vers les autres métiers de la petite enfance ;

- **un effet psychologique rassurant sur certains parents** : malgré le très faible nombre d'incidents relevés, certains parents restent réticents à l'idée de laisser leur enfant seul avec une assistante maternelle et les regroupements sont donc de nature à lever leur inquiétude.

Pour toutes ces raisons, **votre commission s'est récemment déclarée très favorable au développement de ces structures**².

Elle avait d'ailleurs ainsi alerté le Gouvernement sur les obstacles que pourrait rencontrer leur essor : les regroupements « *ne pourront se généraliser qu'à la condition de ne pas faire l'objet de normes trop nombreuses et trop contraignantes. Il ne faudrait pas, en effet, que la liberté volontairement laissée par le législateur à ces structures soit restreinte par l'intervention de la Cnaf ou de certaines Caf ou services de PMI* »³.

Elle n'a malheureusement pas été entendue : le 29 juillet dernier, la Cnaf a envoyé au réseau des Caf une convention-type encadrant les regroupements, **qui interdit la délégation d'accueil au sein des maisons d'assistantes maternelles**. Cette restriction les prive *de facto* de leur avantage principal, puisque la possibilité d'accueillir les enfants en horaires atypiques est justement fondée sur la délégation d'accueil. La même convention-type prévoit également que les parents doivent signer un contrat avec **chaque assistante maternelle de la structure** qui garde leur enfant, ce qui est très complexe et donc dissuasif pour les parents. Enfin, elle introduit de nombreuses autres lourdeurs et difficultés de gestion. Sa longueur même, onze

¹ Estimation de la municipalité d'Evron, en Mayenne.

² « Accueil des jeunes enfants en milieu rural : développer une offre innovante ». Rapport d'information Sénat n° 545 (2008-299) de Jean-Marc Juilhard, fait au nom de la commission des affaires sociales.

³ Opus cité, p. 21.

pages et sept annexes, témoigne du fait que la recherche de simplicité et d'opérationnalité n'a pas, c'est peu de le dire, présidé à sa rédaction.

Il n'est pas contestable que **la convention-type de la Cnaf rend inapplicable la disposition législative votée par le Parlement.**

Votre commission considère que l'attitude de la Cnaf et des services de l'Etat n'est pas admissible. Elle demandera en séance publique à la secrétaire d'Etat en charge de la famille et des solidarités, Nadine Morano, les raisons qui l'ont amenée à porter à réduire à néant un projet qu'elle avait elle-même approuvé lors du débat sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Quoi qu'il en soit, votre commission propose d'inscrire, plus clairement encore, dans le projet de loi de financement pour 2010, les conditions impératives dans lesquelles elle souhaite autoriser le fonctionnement des maisons d'assistantes maternelles.

c) Harmoniser les critères d'agrément au niveau national

L'article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *les critères nationaux d'agrément [des assistants maternels] sont définis par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, le président du conseil général peut, par décision et à titre dérogatoire, adapter les critères d'agrément pour répondre à des besoins spécifiques* ».

Or, il semble qu'une proportion importante de services de PMI utilise cette disposition législative pour **durcir** les critères nationaux d'agrément, ce dont témoignent de nombreux élus locaux qui en ont fait l'expérience.

Votre commission estime que les critères définis par décret par des autorités compétentes et professionnelles sont de nature à garantir la santé et la sécurité des enfants. **Il n'y a donc pas lieu de les renforcer au-delà des exigences ainsi imposées.**

d) Accélérer l'octroi du premier agrément

L'exercice de la profession d'assistante maternelle suppose un agrément préalable délivré par le président du conseil général du département de résidence¹. Avant tout accueil d'enfant, l'assistante maternelle doit suivre une formation de soixante heures dispensée dans un délai de six mois à compter de la demande d'agrément. Les conseils généraux respectent cependant difficilement ce délai, qui atteint en pratique parfois neuf mois, voire un an. De plus, selon une pratique répandue mais qui ne résulte d'aucune exigence légale, le premier agrément délivré ne permet d'accueillir qu'un seul enfant.

¹ Article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles.

Ces considérations découragent les vocations : beaucoup de femmes seraient intéressées par l'exercice du métier d'assistante maternelle pendant une période assez courte, par exemple durant les trois premières années suivant la naissance de leur propre enfant, mais les délais administratifs rendent cette faculté impossible.

Votre commission propose donc que **la formation initiale avant l'accueil du premier enfant soit ramenée à trente heures assurées dans un délai d'un mois à compter de l'obtention de l'agrément**. Le délai administratif d'entrée dans la profession serait ainsi ramené, à partir du dépôt de la demande, à quatre mois. Le reste de la formation, qui équivaut à quatre-vingt-dix heures, pourrait être dispensé au cours des deux années suivantes.

Par ailleurs, **le premier agrément pourrait systématiquement donner le droit d'accueillir deux enfants**, sauf circonstances particulières notifiées par écrit.

e) Renforcer la professionnalisation des assistantes maternelles

On l'a dit, toutes les mesures tendant à augmenter le nombre d'assistantes maternelles ne permettront de répondre à la demande des parents qu'à condition de renforcer le lien de confiance entre eux.

Dans cet objectif, il serait utile de **rendre obligatoire l'inscription sur le carnet d'agrément de l'assistante maternelle, des formations suivies**. Toutes les assistantes maternelles seraient ainsi incitées à se former régulièrement, notamment pour indiquer aux parents leur degré personnel de professionnalisme. Il en résulterait également l'avantage d'encourager les assistantes maternelles à mobiliser leur droit individuel à la formation (Dif) pour améliorer leurs connaissances et compétences.

En outre, **l'accès au CAP petite enfance pourrait être facilité par une concentration des moyens de la formation professionnelle continue** des assistantes maternelles sur les formations menant à ce diplôme.

Votre commission demande donc à l'Agefos-PME, qui gère les fonds de la formation professionnelle des assistantes maternelles, d'agir en ce sens.

Au total, elle est convaincue que la mise en œuvre **des mesures qu'elle préconise, ajoutées à celles déjà votées, permettra de dépasser largement l'objectif, fixé par le Président de la République, de 100 000 places supplémentaires d'accueil par des assistantes maternelles entre 2007 et 2012¹**.

¹En moyenne, 23 000 places sont créées chaque année par les assistantes maternelles, soit 115 000 en cinq ans. Il faut y ajouter les 30 000 à 35 000 places attendues par l'augmentation de trois à quatre du nombre maximum d'enfants pouvant être accueillis simultanément par une assistante maternelle. L'évaluation totale se situe donc autour de 145 000 à 150 000 nouvelles places.

2. Confirmer le soutien apporté au développement des crèches

a) Poursuivre l'augmentation de l'offre

La Cog 2008-2012 prévoit une augmentation annuelle du Fnas de 7,5 % par an, soit une hausse des crédits consacrés au développement des EAJE de 861 millions d'euros sur la période.

On peut tenter d'extrapoler, à partir de ce montant, **le nombre de places de crèches qui pourront être livrées jusqu'en 2012.**

- Le Gouvernement a annoncé la création de 1 500 places de microcrèches. Sachant qu'une place coûte 15 000 euros, le budget nécessaire s'élève à 12,4 millions¹, auxquels s'ajoutent 4 millions d'euros de frais de fonctionnement. **Les 1 500 nouvelles places de microcrèches mobiliseront donc approximativement 16,5 millions d'euros.**

- Il s'est également engagé à ouvrir 8 000 places en jardin d'éveil, pour lesquelles la branche famille accordera une subvention d'investissement de 1 000 euros par unité, soit un coût de 8 millions. La participation annuelle des Caf aux frais de fonctionnement des jardins d'éveil a été fixée à 3 200 euros par place, ce qui équivaut, sur quatre ans, à environ 12 millions. **Le coût total des jardins d'éveil devrait donc atteindre 20 millions d'euros.**

- En admettant ces deux objectifs réalisés, combien resterait-il pour les crèches classiques ? Avec un coût moyen de création d'une place nouvelle de 10 200 euros et un coût de fonctionnement annuel évalué à 6 780 euros², **environ 42 000 nouvelles places de crèches classiques pourraient être financées d'ici 2012.**

- Suite à l'adoption à l'initiative de votre commission de l'augmentation du crédit d'impôt famille³ destiné à soutenir les entreprises qui s'engagent dans la conciliation de la vie professionnelle et la vie familiale, il faut également ajouter **les 10 000 places de crèches d'entreprise** que la fédération française des entreprises de crèches estime possible de créer en quatre ans. Enfin, le Gouvernement souhaite créer ou libérer d'ici 2012 **2400 places de crèches hospitalières**. Ces deux derniers types de places ne sont pas financés par le Fnas.

Il résulte de ces estimations que **66 000 places**, au maximum et toutes structures confondues, devraient être créées d'ici 2012. Le Gouvernement entend également dégager 30 000 places supplémentaires grâce à l'optimisation de l'existant.

¹ Le taux de cofinancement des Caf est en effet de 55 %, le reste étant à la charge des collectivités territoriales et des parents.

² Estimations de la direction de la sécurité sociale.

³ Article 96 de la loi n° 2008-1443 de finances rectificatives pour 2008.

Votre commission n'est pas en mesure d'estimer la fiabilité de ce dernier chiffre.

Quoi qu'il en soit, l'objectif de 100 000 nouvelles en établissement d'accueil, même avec une croissance annuelle de 7,5 %, semble là aussi optimiste.

Toutefois, étant donné la fragilité de la situation des finances sociales et le coût particulièrement élevé d'une place en établissement d'accueil, tant en investissement qu'en fonctionnement, **votre rapporteur estime que la création effective de 66 000 places supplémentaires en quatre ans constituera déjà un succès notable.**

b) Normaliser les exigences en matière de sécurité

En outre, la création de nouvelles places en crèches pourrait être facilitée, là aussi, par une harmonisation des règles de sécurité au niveau national.

L'article L. 2324-1 du code de la santé publique dispose en effet que *« les conditions de qualification ou d'expérience professionnelle, de moralité et d'aptitude physique requises des personnes exerçant leur activité dans les [établissements d'accueil des jeunes enfants] ainsi que les conditions d'installation et de fonctionnement de ces établissements ou services sont fixées par voie réglementaire. »* L'article L. 2324-2 précise que les EAJE *« sont soumis au contrôle et à la surveillance du médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile »*.

Or, dans de trop nombreux cas, on constate une fois de plus que les services de PMI utilisent cette prérogative pour radicaliser les exigences de sécurité dans les EAJE. Dans son dernier rapport consacré au développement de la garde d'enfants¹, l'Igas note ainsi que *« les maires et les différents gestionnaires déplorent souvent l'interprétation restrictive des textes faite par certains services de PMI, au nom du principe de précaution »*. L'Igas ajoute que *« certains médecins de PMI exigent des surfaces de locaux par enfant, des hauteurs de poignée différentes de celles prévues pour l'accessibilité, un certain type de lits... Or, la réglementation en vigueur ne fixe par de normes en ce qui concerne la superficie ou la configuration des locaux. »*

Cette surenchère en matière de normes relève parfois plus de l'acharnement que du seul souci de la sécurité des enfants. Elle a surtout pour effet d'accroître considérablement le coût d'investissement et de fonctionnement des crèches.

C'est pourquoi votre commission propose que les règles d'encadrement et de sécurité des EAJE soient clairement harmonisées au niveau national.

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

3. Mieux solvabiliser la garde à domicile

On l'a vu, si la garde à domicile présente d'indéniables avantages, notamment en termes de souplesse des horaires d'accueil, elle n'en est pas moins le mode de garde le plus onéreux, tous financeurs confondus¹.

L'accueil à domicile bénéficie déjà d'une aide substantielle de la part des pouvoirs publics : la Paje permet de prendre en charge, selon les revenus des parents, entre 60 % et 70 % du coût total du salaire de l'employée. **Il ne serait donc ni raisonnable ni juste d'augmenter l'aide publique à la garde à domicile.**

En revanche, ce mode de garde pourrait être mieux solvabilisé, et cela sans conséquence financière pour l'Etat, en permettant **la déduction d'impôt prévue par la Paje dès la première année de garde de l'enfant**, et non l'année suivante comme c'est le cas en matière fiscale.

Le coût budgétaire serait neutre pour l'Etat, mais la mesure rendrait l'accès à ce mode de garde moins prohibitif, en évitant aux parents de faire l'avance des frais, et donc moins sélectif socialement.

En conclusion, **votre commission estime que l'objectif de 200 000 nouvelles places de garde à créer entre 2007 et 2012 est crédible.** Ceci étant, **les trois quarts de ces nouvelles places seront proposés par les assistantes maternelles.** Plutôt que de se fixer un objectif improbable de 100 000 places supplémentaires en établissement collectif, le **Gouvernement pourrait utilement faire porter ses efforts sur le recrutement et la formation des assistantes maternelles, qui doivent devenir le pilier principal de la politique de la petite enfance de notre pays.**

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter les dispositions relatives à la famille du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

¹ Le coût diminue évidemment par l'augmentation du nombre d'enfants gardés par le même salarié.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**Audition de Jean-Louis DEROUSSEN,
président du conseil d'administration, et Hervé DROUET,
directeur général, de la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)**

Réunie le mardi 20 octobre 2009, sous la présidence de Mugette Dini, présidente, la commission a procédé à l'audition de Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et Hervé Drouet, directeur général de la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

A titre liminaire, Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Cnaf, a indiqué que le déficit de la branche famille atteindra 3,1 milliards d'euros au terme de cette année et 4,4 milliards à la fin de l'exercice suivant. Cette dégradation continue des comptes est une configuration nouvelle pour une caisse qui connaissait, par le passé, une situation excédentaire. Dans ce contexte, il est essentiel de préserver les ressources existantes de la branche, sauf à assumer le choix d'une remise en cause de certaines prestations.

André Lardeux, rapporteur pour la branche famille, a considéré que le maintien des prestations familiales à leur niveau actuel implique non seulement la préservation des recettes présentes mais aussi la création de nouvelles ressources. En effet, le déficit cumulé de la branche dépasserait 15 milliards d'euros en 2012, ce qui entraînera mécaniquement une baisse des prestations, sauf à augmenter les prélèvements obligatoires affectés à la politique familiale.

Appréhendant plus globalement la situation financière du système de protection sociale tout entier, à l'occasion de l'analyse particulière des comptes de la branche famille, René Teulade a plaidé pour l'engagement rapide d'une réforme fondée sur le principe de justice sociale.

Raymonde Le Texier a jugé lapidaire la présentation introductive du président Deroussen, qui semble ne pas s'émouvoir de l'éventualité d'une baisse des prestations familiales.

Partageant ce sentiment, **Claude Jeannerot** a souhaité savoir quelles pourraient être les nouvelles recettes à affecter à la branche, à défaut desquelles certaines dépenses devront être réduites.

Guy Fischer a regretté que les prestations familiales ne soient pas revalorisées en 2010. Il a jugé trop faible le montant du prêt à l'amélioration de l'habitat que le texte prévoit d'accorder aux assistantes maternelles. Il s'est par ailleurs étonné de la baisse de 5 milliards d'euros des dépenses de la branche entre 2008 et 2009 qui apparaît lorsqu'on compare les tableaux respectifs qui figurent dans la loi de financement votée pour 2009 et dans le projet de loi de financement déposé pour 2010.

Alain Vasselle, rapporteur général, a souhaité savoir dans quelle mesure le revenu de solidarité active (RSA) pèse sur l'équilibre financier de la Cnaf. Par ailleurs, dans la perspective d'une gestion plus rigoureuse d'une ressource qui devient rare, existe-t-il encore des gisements de productivité à exploiter dans l'organisation du réseau des caisses et si oui lesquels ? Dans un autre registre, faut-il considérer la majoration de pension pour enfants comme une dépense de solidarité, ce qui justifierait de la remettre à la charge du fonds de solidarité vieillesse (FSV), ou comme un avantage familial légitimé par le fait que les familles nombreuses contribuent plus que les autres au financement des régimes de retraite, ce qui plaide pour une prise en charge par la branche famille ? Enfin, la fiscalisation des recettes de la branche famille permettrait-elle de sécuriser ses ressources ou les rendrait-elle dépendantes des arbitrages budgétaires de l'Etat ?

Jean-Louis Deroussen a rappelé l'attachement des partenaires sociaux à la gestion paritaire de la Cnaf, qu'une fiscalisation des recettes rendrait impossible. Il est par ailleurs délicat de réclamer l'augmentation des ressources de la branche famille au moment où d'autres caisses nationales, et notamment la Cnav, connaissent une situation déficitaire autrement plus importante. Il faudrait sans doute commencer par contraindre l'Etat à compenser systématiquement à la branche famille l'ensemble des exonérations de cotisations patronales qu'il décide unilatéralement. En effet, ces cotisations représentent la recette principale de la Cnaf et les différentes exonérations pèsent lourdement sur son budget. Enfin, la majoration de pension pour enfants constitue bien un avantage familial, ce qui justifie sa prise en charge par la branche famille.

En ce qui concerne la baisse des dépenses de la branche entre 2008 et 2009, **Hervé Drouet, directeur général de la Cnaf**, a indiqué qu'elle n'est qu'apparente et s'explique simplement par une modification des règles comptables des caisses de sécurité sociale : les prestations versées pour compte de tiers sont désormais exclues du compte du résultat des caisses, ce qui a conduit la branche famille à exclure le RSA de son compte de résultat, entraînant du même coup une baisse de 5 milliards d'euros de ses dépenses par rapport à celles de l'année précédente. Cette diminution n'est donc qu'un effet d'optique comptable et ne traduit pas de réduction du niveau des prestations familiales.

Guy Fischer a voulu savoir s'il est exact que les bénéficiaires du RSA se voient appliquer une réduction des allocations logement auxquelles ils pouvaient précédemment prétendre.

Hervé Drouet a expliqué que les allocations logement ne sont pas comptabilisées dans les ressources qui déterminent le montant du RSA versé, et que le bénéfice de cette prestation ne doit donc pas entraîner, en théorie, une diminution des allocations logement.

Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour le secteur médico-social, a attiré l'attention sur le cas du conseil général du Nord, dont le président a annoncé son intention de ne plus rembourser les caisses d'allocations familiales (Caf) qui versent le RSA pour le compte du département. Elle a souhaité connaître, à ce propos, l'état d'avancement du regroupement des huit caisses du département.

Jean-Louis Deroussen a répondu que le rapprochement des Caf du Nord est en bonne voie et que son principe a été accepté par les acteurs concernés, sous réserve que le mode de gouvernance de la future caisse unique permette de représenter la totalité des territoires du département. En ce qui concerne la décision du président du conseil général du Nord, elle devrait être sans effet, puisque la Cnaf a saisi le préfet du département afin qu'il procède, si nécessaire, à l'inscription obligatoire du remboursement des Caf sur le budget du conseil général.

André Lardeux, rapporteur pour la branche famille, a ensuite fait part du vif mécontentement de l'ensemble des parlementaires vis-à-vis de la très longue convention-type concernant les regroupements d'assistantes maternelles, envoyée par la Cnaf à son réseau de caisses locales le 29 juillet dernier. Cette convention a en effet pour conséquence de rendre inapplicable l'article 108 voté dans la loi de financement de sécurité sociale pour 2009 pour autoriser les regroupements d'assistantes maternelles, et qui se trouve dès facto privé d'effet, en contradiction avec la volonté du législateur.

Jean-Louis Deroussen a fait valoir que la convention-type a été préparée par la Cnaf avec de nombreux partenaires, parmi lesquels l'association des maires de France (AMF), l'assemblée des départements de France (ADF), la direction générale du travail ainsi que des représentants des services de protection maternelle et infantile (PMI). L'ampleur du texte et la rigueur des conditions qu'il pose se justifient par la nécessité d'encadrer l'ensemble des problèmes que soulève le regroupement des assistantes maternelles, qui s'apparente en réalité à la création d'une entreprise. Il est indispensable de régler un certain nombre de questions pratiques qui ne manqueront pas de se poser : qui planifie les horaires d'accueil ? Qui prépare les repas ? Qui assure l'entretien des locaux et les réparations en cas de dégradations ?

Isabelle Debré a fait remarquer que les crèches familiales sont susceptibles de rencontrer au moins autant de problèmes d'organisation, de sécurité et de responsabilité que les regroupements d'assistantes maternelles, et qu'elles n'ont pourtant pas subi des règles d'encadrement aussi lourdes de la part de la Cnaf.

Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour le secteur médico-social, a déclaré comprendre la nécessité d'encadrement défendue par la Cnaf : certains exemples locaux auxquels elle a été confrontée illustrent les difficultés pratiques rencontrées par des assistantes maternelles candidates au regroupement, notamment du fait de l'absence de réglementation. En ce sens, la convention vient, peut-être maladroitement, répondre pour partie à leurs préoccupations.

André Lardeux, rapporteur pour la branche famille, s'est demandé si la convention-type en cause, composée de onze pages et renvoyant à sept annexes, est compatible avec le principe d'action revendiqué par la Cnaf selon lequel « Faire garder mon enfant devient plus simple » ?

Jean-Marc Juilhard a jugé que la convention-type rend impossibles les regroupements alors même qu'ils constituent un mode de garde souple, plébiscité par les parents et soutenable financièrement pour les collectivités territoriales, comme l'a montré depuis plusieurs années leur expérimentation en Mayenne.

Muguette Dini, présidente, a considéré que non seulement la convention-type empêche tout nouveau regroupement, mais qu'elle déstabilise aussi ceux qui existent déjà. Il est donc impératif qu'elle soit très rapidement révisée et la commission des affaires sociales y veillera.

Marie-Thérèse Hermange a regretté la tendance actuelle des pouvoirs publics à favoriser l'accueil collectif des jeunes enfants, qui a pour conséquence de réserver aux parents disposant des revenus les plus élevés le libre choix du mode de garde.

Jean-Louis Deroussen a rappelé que les crèches collectives ont fait l'objet d'un encadrement par décret, ce qui explique que la Cnaf n'ait pas eu besoin de recourir à une convention pour les réglementer. Par ailleurs, la convention-type contestée a été validée par le cabinet de Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité.