

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 novembre 2010

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de
financement de la sécurité sociale pour 2011, 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 Juillard, 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, Yves Daudigny, Mmes Christiane Demontès, Catherine Deroche, 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. Ronan Kerdraon, Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, André Villiers.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2584, 2912, 2916 et T.A. 553

Sénat : 84 et 90 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. LE DÉFICIT STRUCTUREL DE LA BRANCHE FAMILLE RÉSULTE DE SA MISE À CONTRIBUTION RÉPÉTÉE AU FINANCEMENT DE DÉPENSES ÉTRANGÈRES À LA POLITIQUE FAMILIALE	9
A. LE TRANSFERT RÉGULIER DE DÉPENSES SOCIALES VERS LA BRANCHE FAMILLE EXPLIQUE SA SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE	9
1. <i>Un déficit structurel historique apparemment dû à la crise économique</i>	9
2. <i>Un déficit en réalité imputable au transfert de charges sur la branche famille</i>	10
3. <i>Les recettes de la branche famille doivent impérativement conserver leur caractère pérenne et dynamique</i>	12
B. DES RECETTES EN LÉGÈRE PROGRESSION	13
C. DES CHARGES QUI AUGMENTENT MODÉRÉMENT	14
1. <i>La hausse modérée des prestations familiales</i>	16
a) Un taux de fécondité stable	16
b) Une réduction tendancielle de la taille des familles	16
c) Une inflation très mesurée	17
2. <i>La hausse des dépenses du fonds national d'action sociale</i>	18
3. <i>La crise entraîne une hausse des dépenses d'aides au logement</i>	19
II. LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS SERONT NÉANMOINS EN GRANDE PARTIE TENUS	20
A. LE NOMBRE DE PLACES D'ACCUEIL PROGRESSE MAIS RESTE INSUFFISANT	20
1. <i>Un taux de couverture du territoire perfectible et très inégal</i>	20
2. <i>Trois priorités pour la politique d'accueil du jeune enfant</i>	22
B. DES ENGAGEMENTS CRÉDIBLES AU VU DES PREMIERS RÉSULTATS	23
C. LES MAISONS D'ASSISTANTES MATERNELLES RENCONTRENT UN FRANC SUCCÈS MALGRÉ LES RÉTICENCES DE CERTAINS CONSEILS GÉNÉRAUX	24
1. <i>Un bilan prometteur moins de six mois après la promulgation de la loi</i>	24
2. <i>Les objections contestables de certains départements</i>	27
a) Des pratiques étonnantes.....	27
b) Des obligations légales de sécurité clairement définies et délimitées	28

**Les observations et propositions de la commission des affaires sociales
pour la branche famille en 2011**

La commission, par la voix de son rapporteur André Lardeux, **a pour ambition de défendre les intérêts financiers de la branche famille et présente deux propositions pour améliorer la vie quotidienne des parents de jeunes enfants :**

• Son ambition : préserver les ressources pérennes et dynamiques de la branche

Le Gouvernement envisage de transférer à la Cades 0,28 point de CSG aujourd'hui destiné à la branche famille (soit 3,3 milliards d'euros). Les quatre ressources prévues pour compenser ce transfert sont aléatoires et vouées à diminuer : en 2014, le manque à gagner serait de 2,3 milliards, ce qui porterait à environ 4 milliards le déficit de la branche à cette date. Le remboursement de la dette sociale ne peut se faire au détriment de la politique familiale. La commission propose donc, d'une part, de supprimer ce transfert pour garantir des recettes pérennes et dynamiques à la branche, d'autre part, d'assurer le financement de la Cades par une hausse de la CRDS.

• Sa première proposition : ouvrir le prêt à l'amélioration à l'habitat aux assistantes maternelles travaillant dans une maison d'assistantes maternelles

Consacrées par la loi du 9 juin 2010, les maisons d'assistantes maternelles rencontrent un franc succès : moins de cinq mois après la promulgation de la loi, quatre-vingts fonctionnent déjà et cent sept sont en cours d'ouverture, réparties dans cinquante-quatre départements. Ce développement doit se poursuivre grâce à une meilleure information sur le dispositif, qui suscite parfois des réactions singulières, voire contestables sur le plan juridique, de la part de certains départements qui s'y montrent hostiles. Il faut également encourager les assistantes maternelles qui le souhaitent à y recourir, notamment en les y aidant financièrement : la commission propose donc d'ouvrir le prêt à l'amélioration à l'habitat aux assistantes maternelles travaillant dans une Mam.

• Sa seconde proposition : poursuivre l'effort en faveur du développement de l'offre de garde des jeunes enfants

Le Gouvernement s'est engagé à créer en cinq ans 200 000 places d'accueil supplémentaires réparties par moitié entre l'accueil individuel et l'accueil collectif. L'objectif est en passe d'être tenu puisqu'environ 104 000 places ont été créées en deux ans et demi. Les assistantes maternelles contribuent très largement à cette amélioration des capacités d'accueil de la petite enfance : elles en constituent les trois quarts, soit bien davantage que ne le fait l'accueil collectif, plus coûteux pour les finances sociales et les collectivités territoriales. Il est donc impératif de préserver les ressources de la branche famille pour qu'elle puisse continuer à financer ce mode de garde à la hauteur des engagements pris.

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'année dernière, la sécurité sociale est entrée dans une période de déficit structurel d'une ampleur inégalée dans son histoire.

La crise économique est régulièrement invoquée pour expliquer la gravité de la situation. Si pertinente que soit cette analyse, elle ne vaut que partiellement pour la branche famille.

Depuis dix ans en effet, les différentes majorités n'ont eu de cesse que de lui transférer des charges jusque-là assumées par l'Etat ou par d'autres branches. En 2011, ces contributions atteignent 10 milliards d'euros, dont 8 seront affectés au financement des régimes de retraite de base.

Ce constat ne peut laisser indifférent : est-il vraiment conforme à l'intérêt général de notre pays, à la préparation de son avenir, de fragiliser la politique familiale pour financer la solidarité envers les aînés ? Pourquoi faudrait-il que celle-ci se fasse au détriment de celle-là ? Ne serait-il pas plus raisonnable de répartir équitablement les efforts entre ces deux politiques d'égale importance ?

Telle est en tout cas la conviction profonde de votre rapporteur.

Si la menace de faillite financière nationale appelle un effort de pédagogie de la part des pouvoirs publics, les réponses qui y sont apportées ne doivent pas être des choix de facilité et hypothéquer l'avenir.

Il n'est pas raisonnable de supprimer ou diminuer les prestations familiales au moment où la crise appauvrit déjà les familles les plus vulnérables, ni moralement défendable de reporter la dette et grever ainsi les capacités futures d'investissement du pays au moment où la compétition économique internationale est la plus rude.

Entre la protection des aînés et la conciliation de la vie professionnelle et familiale, il ne devrait pas y avoir à choisir. Le seul moyen d'assumer les deux exigences consisterait à augmenter les prélèvements sociaux.

I. LE DÉFICIT STRUCTUREL DE LA BRANCHE FAMILLE RÉSULTE DE SA MISE À CONTRIBUTION RÉPÉTÉE AU FINANCEMENT DE DÉPENSES ÉTRANGÈRES À LA POLITIQUE FAMILIALE

A. LE TRANSFERT RÉGULIER DE DÉPENSES SOCIALES VERS LA BRANCHE FAMILLE EXPLIQUE SA SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE

1. Un déficit structurel historique apparemment dû à la crise économique

Fait inédit depuis sa création en 1967, la branche famille est entrée, depuis cette année, dans un cycle déficitaire permanent d'une ampleur comprise entre 300 millions et 3 milliards d'euros.

Evolution du solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010 ¹	2011	2012	2013	2014
Recettes	54,9	57,2	56,1	49,6	51,8	54,0	56,3	59,0
Dépenses	54,8	57,5	59,2	54,1	56,1	57,7	59,4	60,7
Solde	0,2	- 0,3	- 1,8	- 2,6	- 3	- 2,6	- 2,3	- 1,7

Source : PLFSS 2011

En apparence, ce déficit s'explique par la crise économique qui a entraîné un **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 compatible. 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 ;

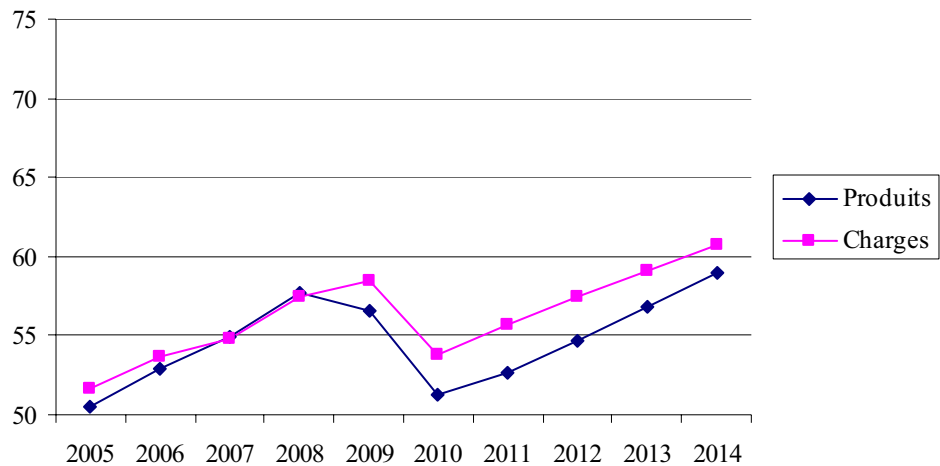
¹ La chute brutale des recettes et des dépenses entre 2009 et 2010 s'explique uniquement par une modification comptable. Dans le cadre de ses travaux de certification des comptes du régime général, la Cour des comptes a regretté que certaines prestations servies par les caisses de sécurité sociale pour 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, ce qui est fait depuis cette année.

- 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 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)



2. Un déficit en réalité imputable au transfert de charges sur la branche famille

Si la crise économique a bien grevé les recettes de la branche, c'est cependant la prise en charge de dépenses assumées jusque-là par d'autres branches qui explique son déficit.

Dix ans de transfert de charges sur la branche famille

(en milliards d'euros)

Mesures	Coût en 2011
Majoration de l'allocation de rentrée scolaire ¹	1,26
Suppression de l'affectation à la branche famille des 2 % sur revenus du patrimoine et placements ²	0,44
Augmentation de la part d'APL à la charge de la Cnaf ³	0,33
Financement de l'assurance vieillesse des parents au foyer ⁴	3,4
Majoration de pensions pour les parents de famille nombreuse ⁵	4,4
Total	9,63

¹ Article 39 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

² Article 32 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

³ Modification des clés de financement de l'aide personnalisée au logement intervenue en 2005.

⁴ La Cnaf verse à la Cnav 4,4 milliards d'euros au titre de l'AVPF mais les droits ouverts correspondants représentent une charge de 1,2 milliard d'euros. La branche famille contribue donc à hauteur de 3,2 milliards d'euros au financement des pensions de droit commun de la branche vieillesse.

⁵ La loi de financement pour 2001 avait initialement prévu que ces charges de pensions seraient progressivement assumées par la branche famille. Puis 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. La loi de financement pour 2009 a de nouveau modifié la donne et réintroduit le principe d'un transfert progressif qui est devenu intégral en 2011.

En 2011, les transferts de charge sur la branche famille représentent donc près de 10 milliards d'euros.

Les deux versements à la Cnav, au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), d'une part, et de la majoration de pension de 10 % pour les assurés ayant élevé trois enfants ou plus, d'autre part, expliquent 80 % de ce montant.

Il apparaît ainsi clairement qu'avant d'être imputable à la crise, le déficit de la branche famille s'explique par les choix politiques des différentes majorités qui ont opté pour **la solution de facilité consistant, plutôt que de créer de nouvelles recettes pour combler le déficit de financement des retraites, à mettre à contribution la branche famille.**

Il est intéressant de noter que les prévisions des dernières lois de financement de la sécurité sociale concernant la branche famille tablaient sur des excédents conséquents : la LFSS pour 2008 prévoyait ainsi un excédent de 3,2 milliards en 2010 et de 4,6 milliards en 2011 et la LFSS pour 2009 envisageait encore un surplus de 200 millions en 2010 et 600 millions en 2011.

Le mécanisme qui conduit à fragiliser financièrement la branche famille est donc assez simple : au motif qu'elle serait structurellement excédentaire et en anticipant sur des excédents à venir, mais qu'on ne lui laisse jamais la chance de constituer, de nouvelles charges lui sont régulièrement transférées, au point qu'elle en arrive à devenir structurellement

déficitaire. Le déficit constaté justifie ensuite les efforts demandés à la branche et donc aux familles, qui servent en réalité à financer la solidarité envers les aînés.

3. Les recettes de la branche famille doivent impérativement conserver leur caractère pérenne et dynamique

La loi organique relative à la gestion de la dette sociale, récemment adoptée par le Parlement,¹ prolonge jusqu'à 2025 la durée de vie de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et prévoit de n'affecter à son financement que des « *impositions de toute nature* ».

Dans ce cadre, le Gouvernement envisage de transférer à la Cades 0,28 point de CSG aujourd'hui destiné à la branche famille (soit 3,3 milliards d'euros), qui se verrait en contrepartie attribuer quatre autres ressources : une taxe à taux réduit sur les contrats d'assurance-maladie dits « solidaires et responsables », un prélèvement sur la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports, une taxation des sommes placées sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance et une partie des excédents potentiels de recettes du panier fiscal visant à compenser les exonérations de cotisations sociales.

Recettes affectées à la branche famille après le vote des PLF et PLFSS 2011 à l'Assemblée nationale

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014
Taxe sur les contrats d'assurance maladie dits « solidaires et responsables »	1,1	1,1	1,1	1,1
Contrats d'assurance-vie multi-support	1,6	1,4	1,2	0
Taxation de la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance	1,05	1,05	0,2	0,2
Affectation d'une part des excédents potentiels des recettes du panier fiscal compensant les exonérations de charge sociale	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	3,85	3,65	3,6	1,4
Ecart par rapport à la recette CSG	+ 0,55	+ 0,25	+ 0,1	- 2,3

Certes, d'un point de vue comptable, la branche famille serait gagnante en 2011 et 2012 et le transfert serait à peu près neutre en 2013.

¹ Mais non encore promulguée.

Dès 2014 cependant, elle serait **doublement perdante** : le produit de la deuxième et de la troisième ressource devient à cette date presque nul et le montant de la première risque d'être particulièrement instable, puisque les modifications législatives en matière de fiscalité des assurances sont fréquentes. Mais à supposer même qu'aucun changement n'aggrave la situation d'ici 2014, le manque à gagner pour la branche serait de toute façon d'environ 2,3 milliards d'euros, ce qui porterait son déficit à 4 milliards d'euros.

En bref, l'opération consiste donc à **remplacer une recette pérenne et dynamique par des ressources aléatoires et condamnées à diminuer.**

Votre rapporteur ne peut soutenir cette démarche qui conduit à fragiliser la branche famille, et donc l'investissement sur les jeunes générations, pour renflouer un fonds couvrant la dette contractée aujourd'hui. Il propose donc, plutôt qu'un transfert de CSG qui s'opérerait forcément au détriment de la politique familiale, une augmentation de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) de 0,26 point affectée à laCades.

B. DES RECETTES EN LÉGÈRE PROGRESSION

Depuis cette année, 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 désormais 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) ;

- **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.

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).

Evolution des recettes de la branche famille

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011 ^(p)
Cotisations sociales	32,4	33,7	33,2	33,8	34,9
Impôts et taxes affectés	15,6	16,4	16,1	16,5	17
<i>dont CSG</i>	<i>11,6</i>	<i>12,2</i>	<i>11,9</i>	<i>12,1</i>	<i>12,5</i>
Remboursement des prestations servies pour compte de tiers	6,6	6,8	6,6	-	-
Autres produits	2,3	0,3	0,2	0,8	0,8
Total	54,9	57,2	56,1	51,2	52,7

(p) prévisions

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

• Les cotisations sociales progressent faiblement

En 2010, les cotisations sociales devraient représenter 64,4 % des recettes de la branche famille. Elles augmenteraient de 1,7 % par rapport à 2009, puis à nouveau de 2,4 % en 2011 en raison de la reprise économique, et donc de la croissance de la masse salariale (2,9 %).

• Les recettes fiscales repartent légèrement à la hausse

En 2010, les recettes de CSG devraient progresser (1,2 %) mais moins vite que les cotisations sociales, avant que la situation ne s'inverse en 2011 (2,8 %). Cette évolution est imputable à la CSG sur les revenus du patrimoine et de placement (+ 5,4 % en 2011) dont la baisse de rendement en 2010 (- 1,6 %) reflète la baisse des plus-values sur les cessions de valeurs mobilières.

Les autres recettes fiscales sont constituées par le panier fiscal destiné à compenser les allègements généraux de cotisations et d'exonérations de cotisations des heures supplémentaires. Si l'augmentation de 5 % en 2010 s'explique largement par le contrecoup de la révision temporaire à la baisse, en 2009, de la part des droits sur le tabac affectés au panier, les recettes devraient retrouver en 2011 un rythme de croissance traditionnel, de l'ordre de 3,1 %.

C. DES CHARGES QUI AUGMENTENT MODÉRÉMENT

En 2011, les charges de la Cnaf devraient augmenter de près de 1,9 milliard d'euros, soit une croissance de 3,5 %, ce qui est légèrement supérieur à la tendance des années précédentes.

Ces charges peuvent être classées 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.

Evolution des charges de la branche famille en 2011

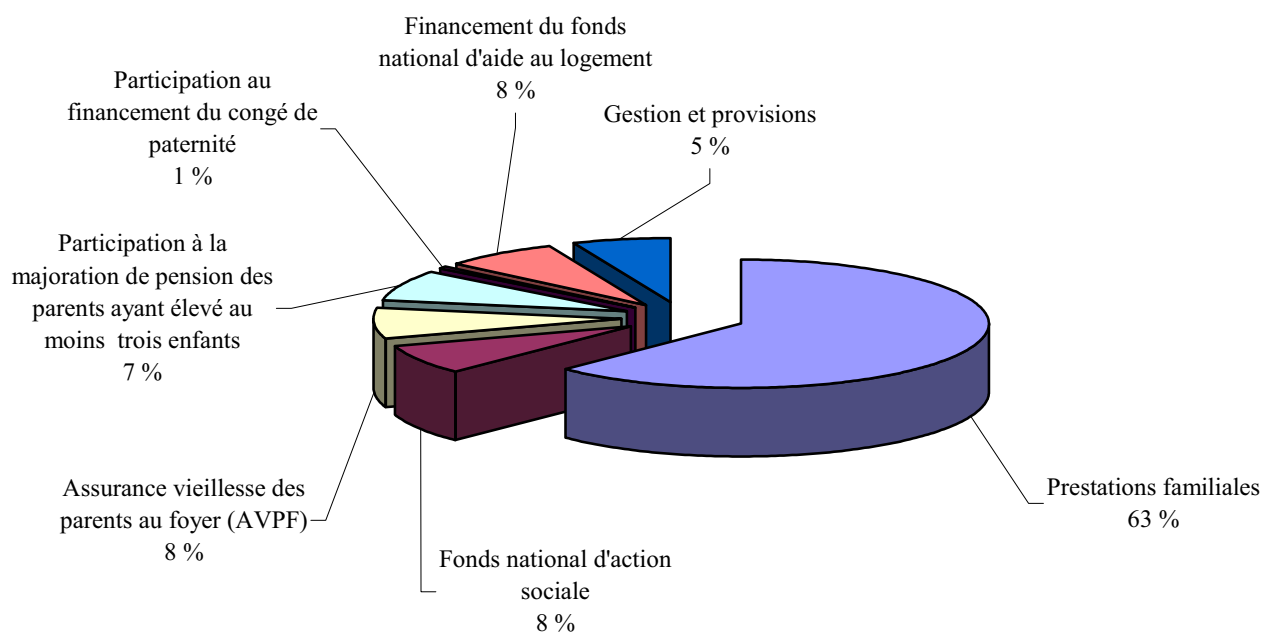
(en millions d'euros)

	Prestations familiales	Fnas	AVPF	Majoration de pensions	Congé paternité	Fnal et autres fonds logement	Charges et provisions	Total
Montant en 2011	35 226	4 208	4 405	4 381	284	4 229	3 663	56 396
Augmentation par rapport à 2010	668	293	175	785	10	120	-158	1 893
Part dans l'accroissement global des charges de la branche en 2011	33 %	14 %	8,5 %	38 %	0,5 %	6 %	0 %	100 %

Source : commission des affaires sociales

L'augmentation de 1,9 milliard d'euros s'explique donc avant tout par la hausse des dépenses de prestations familiales et de majoration de pensions, ainsi que, dans une moindre mesure, par la croissance des crédits affectés au fonds national d'action sociale, à l'AVPF et au Fnal.

Charges de la Cnaf (2011)



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 condition de ressources à la naissance du premier enfant¹ et les allocations familiales sont attribuées sans condition 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 correspond à 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**.

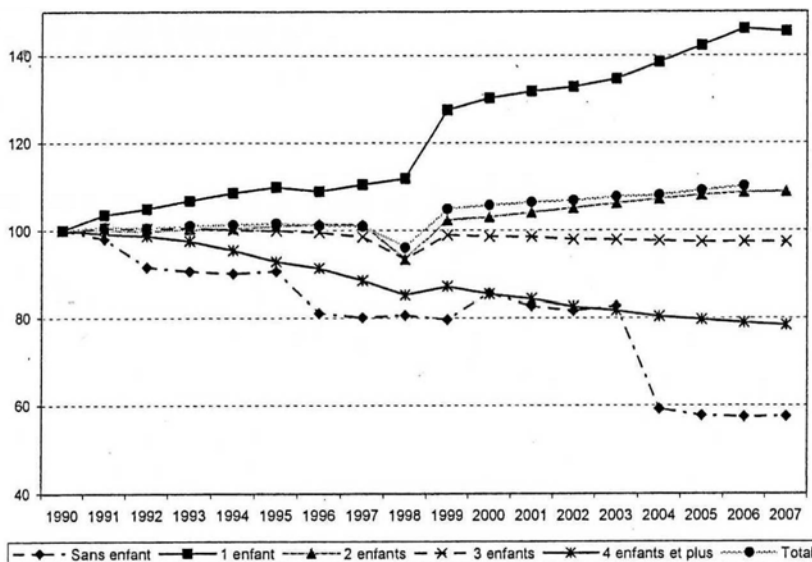
b) Une réduction tendancielle de la taille des familles

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 familiales augmentent plus que proportionnellement à partir de la troisième naissance². Or, comme le montre le graphique suivant, le nombre de familles comportant plus de deux enfants se réduit régulièrement depuis 1990.

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).

² 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.

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 ».

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 avait donc prévu une revalorisation de la BMAF de 3,5 %, afin que son évolution corrige le retard accumulé et prenne en compte l'inflation, estimée à 2 %.

Au 1^{er} janvier 2009, la revalorisation de la BMAF n'a été que de 3 %, mais l'inflation en 2009 a été limitée à 0,1 %, ce qui explique que la BMAF n'ait pas été revalorisée au 1^{er} janvier 2010. Les hypothèses macro-économiques les plus récentes tablent par ailleurs sur une hausse des

prix de 1,5 % en 2010 et 2011. Logiquement, **la BMAF devrait donc être revalorisée de 1,6 % au 1^{er} janvier 2011¹**.

On peut donc s'étonner que le Gouvernement ait annoncé son intention de cantonner cette revalorisation à 1,5 %.

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 et la faiblesse de l'inflation qui expliquent que la croissance des prestations familiales servies restera en 2011 sous son rythme de croisière habituel** : elles devraient ainsi augmenter de 0,6 % en 2010 et 1,5 % en 2011, à rapprocher des 3 % et 3,3 % constatés respectivement en 2008 et en 2009.

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

Le fonds national d'action sociale (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 croissance moyenne des crédits du fonds de 7,5 % par an. Ceci étant, le Fnas n'a augmenté que de 3,3 % en 2009 (+ 119 millions d'euros) et de 4,2 % en 2010 (+ 57 millions). Cette situation s'expliquerait par la baisse de la demande d'aides à l'investissement des collectivités territoriales qui, en raison des difficultés financières qu'elles rencontrent, ont tendance à reporter ou annuler des projets d'agrandissement ou de création de crèches.

En conformité avec la Cog, la Cnaf a budgété pour 2011 une hausse de 7,5 % du Fnas, ce qui revient en réalité à ne pas prendre en compte le retard des deux années précédentes. Ceci étant, il est fort à craindre que, en 2011 à nouveau, le Fnas ne soit pas entièrement consommé car la situation financière des collectivités territoriales demeure tendue.

Si cette **sous-consommation** devait perdurer, elle ne manquerait pas d'avoir un **effet pervers** sur la prochaine Cog qui couvrira la période 2013-2017 : arguant de la sur-dotation du Fnas, l'Etat pourrait alors être tenté de réduire l'enveloppe globale qui lui est consacrée, ce qui dissuaderait encore davantage les collectivités de s'engager dans des projets de création de crèches. On risquerait alors d'entrer dans un jeu dangereux entre l'Etat et les collectivités territoriales qui se reprocheraient mutuellement un **désengagement financier**, au détriment des familles sur le territoire et des objectifs de création de places fixés par le Gouvernement.

¹ Soit 1,5 % (différence cumulée avant 2009) - 1,4 % (différence sur 2009 et 2010) + 1,5 % (inflation 2011) = 1,6 %.

3. La crise entraîne une hausse des dépenses d'aides au logement

Sous l'effet de la crise, les dépenses d'aide au logement enregistrent une forte hausse de 3,5 % en 2010, en raison de leur sensibilité à l'évolution du marché de l'emploi, dont la dégradation entraîne mécaniquement la hausse du nombre potentiel de bénéficiaires.

En 2011, malgré la reprise économique, les dépenses devraient continuer de croître de 4,1 %, en raison du décalage de deux ans entre l'année de versement des allocations et les ressources prises en compte pour le calcul des aides.

II. LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS SERONT NÉANMOINS EN GRANDE PARTIE TENUS

La politique familiale remplit 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, des études ont montré qu'en 2007, il manquait environ 400 000 places d'accueil¹. Le Gouvernement s'est donc engagé à créer 200 000 places supplémentaires d'ici à 2012. Cet objectif est-il en passe d'être respecté ?

A. LE NOMBRE DE PLACES D'ACCUEIL PROGRESSE MAIS RESTE INSUFFISANT

1. Un taux de couverture du territoire perfectible et très inégal

A ce jour, les données disponibles permettent d'établir un diagnostic clair de la situation au 1^{er} janvier 2009.

Capacités théoriques d'accueil des jeunes enfants par modes de garde au 1^{er} janvier 2009

Modes de garde	Nombre de places disponibles	Pourcentage dans l'offre de garde totale
Assistants maternels	613 880	53 %
EAJE	349 779	30 %
Garde à domicile ²	39 904	4%
Ecoles maternelles	148 906	13%
Total	1 152 489	100 %

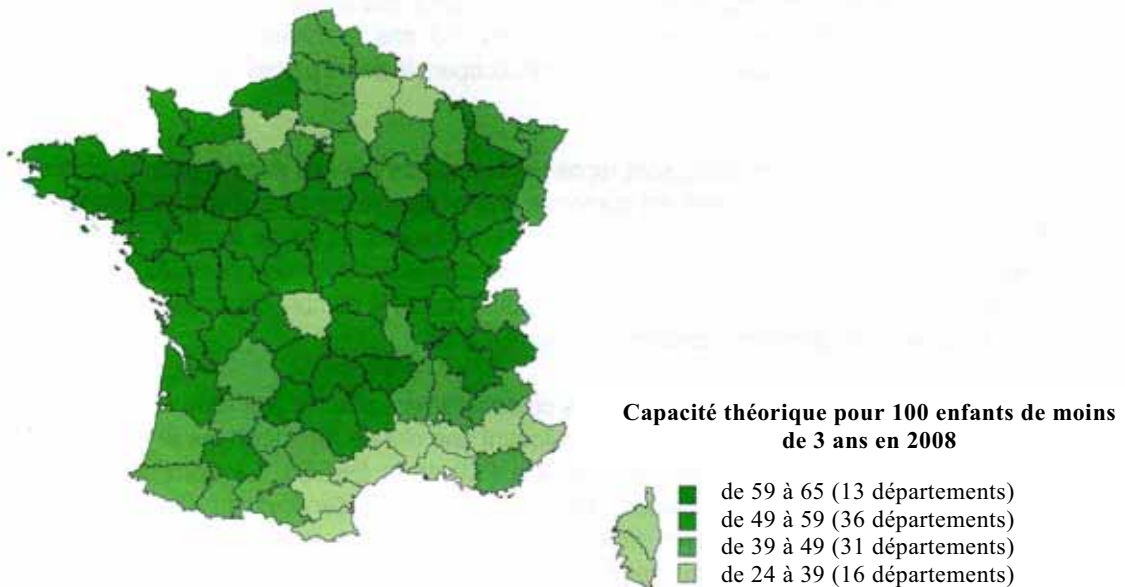
Source : programme de qualité et d'efficience de la branche famille, PLFSS pour 2011

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.

² 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.

Au 1^{er} janvier 2009, la **capacité d'accueil des jeunes enfants s'élevait donc à 1 152 489 places**. Avec plus de 600 000 places proposées, les **assistantes maternelles¹ représentent le premier mode de garde en volume**. Viennent ensuite les EAJE, avec près de 350 000 places disponibles, l'école maternelle, qui accueille près de 150 000 enfants de moins de trois ans et, enfin, la garde à domicile, qui concerne près de 40 000 enfants.

Ces chiffres cachent cependant une disparité territoriale importante. La capacité d'accueil varie, en effet, en fonction des départements de la métropole, de vingt-quatre à soixante-quinze places pour cent enfants de moins de trois ans. Près de 30 % des départements ont un potentiel d'accueil inférieur à quarante-cinq places, la moitié des départements se situe dans une moyenne comprise entre quarante-six et cinquante-six places et 20 % d'entre eux ont développé une capacité d'accueil supérieure ou égale à cinquante-sept places.



Ainsi, on remarque que le grand ouest, Paris et les Hauts-de-Seine, la partie Est de la Bourgogne et la Haute-Loire présentent les taux de couverture les plus élevés. En revanche, le pourtour méditerranéen, la Corse, l'Eure, l'Aisne et la Seine-Saint-Denis ont les potentiels d'accueil les plus faibles.

¹ 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.

Il convient également de souligner que 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 2010¹

(en euros)

Revenu des parents	Coût de l'accueil	Assistante maternelle	Garde partagée ¹	Etablissements d'accueil du jeune enfant	Garde à domicile ²
	Coût total	900	1 210	1 247	2 330
2 Smic	Coût pour la famille	172	297	111	839
	Coût pour la collectivité	728	913	1 136	1 491
4 Smic	Coût pour la famille	284	353	321	951
	Coût pour la collectivité	616	857	926	1 379
6 Smic	Coût pour la famille	283	353	349	951
	Coût pour la collectivité	617	857	898	1 379

¹ Calcul pour une garde partagée à domicile à 1,2 smic horaire

² Calcul pour une garde à domicile à 1,2 smic horaire

Source : commission des affaires sociales d'après les données du programme de qualité et d'efficience de la branche famille, PLFSS 2011

Pour la collectivité, la garde effectuée par une assistante maternelle est donc 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 chère que la garde à domicile individuelle.

Il ne faut pas oublier, enfin, que les frais de création des différents modes de garde sont également très inégaux. Nuls pour l'accueil chez une assistante maternelle et la garde à domicile, ils sont particulièrement élevés pour une place en crèche. Selon la Cnaf, le coût moyen d'une nouvelle place en établissement multi-accueil s'élève en effet à près de 32 000 euros².

2. Trois priorités pour la politique d'accueil du jeune enfant

A ce stade et au regard de ces données, **il est indispensable de rappeler qu'il n'est pas possible, pour des raisons financières, de bâtir une politique de développement de l'offre de garde uniquement sur l'accroissement des capacités d'accueil des crèches et l'essor de la garde à domicile.** Ces deux modes de garde doivent, certes, 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

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.

² Les établissements multi-accueil représentent depuis 2000 l'écrasante majorité des nouveaux EAJE.

second), mais ils ne peuvent en aucun cas constituer une solution au développement de l'offre.

C'est pourquoi votre rapporteur insiste, cette année encore, sur le fait que seule une politique privilégiant **l'accroissement du nombre d'assistantes maternelles est financièrement viable à moyen terme.**

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

- recruter davantage d'assistantes maternelles et améliorer leur formation ;
- poursuivre le développement des crèches en proposant des cofinancements incitatifs aux collectivités territoriales ;
- mieux solvabiliser l'aide à la garde à domicile, notamment partagée.

B. DES ENGAGEMENTS CRÉDIBLES AU VU DES PREMIERS RÉSULTATS

Dans son discours du 13 février 2009 sur la politique familiale, le Président de la République s'était engagé à ce que le Gouvernement assure, durant la législature, la création de 200 000 places de garde supplémentaires réparties de manière égale entre l'accueil individuel et l'accueil collectif.

D'après les calculs de votre commission, en prenant comme référence la période allant du 1^{er} juillet 2007 au 31 décembre 2009, le Gouvernement est en passe de respecter ses objectifs, mais pas dans la proportion indiquée.

Evolution du nombre de places d'accueil des jeunes enfants (hors garde à domicile et école maternelle)

	2007	2008	2009	2010	Différentiel constaté entre le 1^{er} juillet 2007 et le 1^{er} janvier 2010
Assistant maternel	572 400	584 458	613 880	654 000	75 771
Crèches*	332 844	340 939	352 671	365 171	28 280
Total	905 244	925 397	966 551	1 019 171	104 051

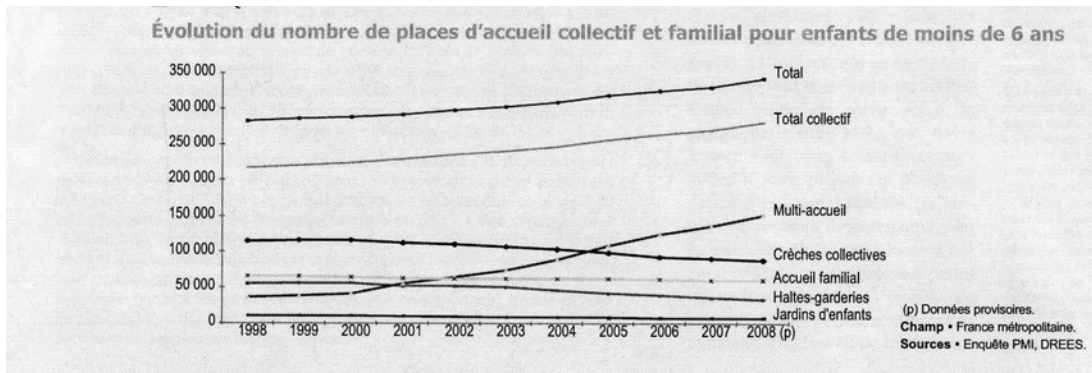
* crèches collectives, familiales, parentales, multi-accueil et micro-crèches

Source : Dress pour 2007, 2008 et 2009 et calcul de la commission des affaires sociales pour 2010

Au cours de la première moitié de la période de référence, un peu plus de **104 000 places** ont été créées, ce qui permet de penser que l'objectif de 200 000 nouvelles offres d'accueil proposées en cinq ans sera atteint.

Ceci étant, **les assistantes maternelles devraient contribuer à environ trois quarts de cette augmentation, contre un quart pour l'accueil collectif.** L'accroissement de l'offre de garde ne se fera donc pas à parité entre l'accueil individuel et l'accueil collectif.

Malgré ce résultat qui peut s'expliquer en partie par la crise économique, il faut souligner qu'avec une moyenne de 12 000 places nouvelles par an, **la croissance annuelle de création de places en crèches, sur la période 2007-2010, a doublé par rapport à la période 1998-2008.** Même si ces efforts sont encore insuffisants au regard de la demande des familles, ils témoignent d'un progrès indéniable en matière d'accueil collectif des jeunes enfants.



C. LES MAISONS D'ASSISTANTES MATERNELLES RENCONTRENT UN FRANC SUCCÈS MALGRÉ LES RÉTICENCES DE CERTAINS CONSEILS GÉNÉRAUX

1. Un bilan prometteur moins de six mois après la promulgation de la loi

Expérimentés à l'origine par des assistantes maternelles de la Mayenne soutenues par le conseil général, les maisons d'assistantes maternelles (Mam) ont été consacrées par la loi n° 2010-625 du 9 juin 2010, dont votre rapporteur et plusieurs membres de votre commission ont pris l'initiative¹.

¹ Proposition de loi n° 133 (session 2009-2010) relative à la création des maisons d'assistants maternels présentée par MM. Jean Arthuis, Jean-Marc Juillard, André Lardeux, Alain Lambert, Joseph Kergueris, Mme Muguette Dini, MM. Nicolas About, Eric Doligé, Mme Nathalie Goulet, MM. Roland du Luart, Jean-Jacques Jégou, Albéric de Montgolfier, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Bruno Sido, Jean-Marie Vanlerenberghe, François Zocchetto, et Jean-Claude Carle.

Les avantages des Mam sont désormais connus : grande souplesse dans les horaires d'accueil, coût raisonnable pour les parents et les finances publiques, unique solution de garde possible dans certaines communes rurales, accroissement de l'offre global d'accueil, renforcement de l'attractivité de la profession d'assistante maternelle et effet psychologique rassurant sur certains parents.

Ces points forts expliquent que les Mam rencontrent un solide succès sur l'ensemble du territoire : à la fin du mois d'octobre 2010, soit cinq mois après l'entrée en vigueur de la loi, quatre-vingt deux fonctionnent déjà et cent sept sont en cours d'ouverture, soit cent quatre-vingt-neuf réparties dans cinquante-quatre départements.

Départements	Nbre de regroupements ouverts	Nbre de regroupements en cours d'ouverture	Total	Département	Nbre de regroupements ouverts	Nbre de regroupements en cours d'ouverture	Total
04 Alpes-de-Haute-Provence		1	1	53 Mayenne	28	10	38
06 Alpes-Maritimes		1	1	54 Meurthe-et-Moselle		3	3
08 Ardennes		1	1	55 Meuse		1	1
09 Ariège		1	1	56 Morbihan		1	1
10 Aube		4	4	57 Moselle	1	1	2
11 Aude	1	1	2	59 Nord	1	3	4
13 Bouches-du-Rhône		2	2	60 Oise	1	1	2
14 Calvados	2	2	4	61 Orne	2		2
17 Charente-Maritime		1	1	62 Pas-de-Calais	2	2	4
21 Côte-d'Or	2		2	63 Puy-de-Dôme		2	2
22 Côtes-d'Armor	1	1	2	64 Pyrénées-Atlantiques		1	1
24 Dordogne		2	2	66 Pyrénées-Orientales		1	1
26 Drôme		1	1	67 Bas-Rhin	2	3	5
27 Eure		1	1	68 Haut-Rhin		1	1
28 Eure-et-Loir		1	1	69 Rhône	2	3	5
29 Finistère	1	4	5	70 Haute-Saône		1	1
30 Gard		3	3	72 Sarthe	3	3	6
31 Haute-Garonne		3	3	73 Savoie	1	3	4
33 Gironde		3	3	76 Seine-Maritime	1	1	2
34 Hérault		2	2	77 Seine-et-Marne	1	1	2
35 Ille-et-Vilaine		8	8	78 Yvelines	1	1	2
37 Indre-et-Loire		1	1	79 Deux-Sèvres		1	1
39 Jura		1	1	81 Tarn	1		1
41 Loir-et-Cher	2		2	82 Tarn-et-Garonne		1	1
44 Loire-Atlantique	13	7	20	89 Yonne		1	1
45 Loiret	1	2	3	92 Hauts-de-Seine		1	1
49 Maine-et-Loire	9		9	94 Val-de-Marne		1	1
50 Manche	2	3	5	95 Val-d'Oise	1	2	3
Total					82	107	189

Source : calcul commission des affaires sociales d'après les données de la Cnaf, de « familles rurales » et de l'association nationale des regroupements d'associations de maisons d'assistantes maternelles

Les Mam se sont particulièrement développées dans l'Ouest, notamment dans les départements limitrophes ou proches de la Mayenne, à l'exception de l'Ille et Vilaine : on en compte ainsi neuf en Maine-et-Loire, sept en Loire-Atlantique, six dans la Sarthe, quatre dans la Manche, deux dans l'Orne et en Côtes-d'Armor et une dans le Morbihan.

Comme on pouvait s'y attendre, les projets ont surtout vu le jour dans les départements ruraux : au-delà de l'Ouest, on en retrouve ainsi trois dans le Puy-de-Dôme, trois en Haute-Loire et deux en Corrèze.

2. Les objections contestables de certains départements

a) Des pratiques étonnantes

Lors de déplacements sur le terrain et au travers des nombreux courriers qu'il reçoit sur ce sujet, votre rapporteur a eu connaissance de pratiques singulières, **voire contestables légalement**, de plusieurs conseils généraux.

L'agrément nécessaire à l'exercice en Mam est ainsi refusé ou reporté au motif que les décrets d'application de la loi ne seraient pas parus ou que l'assemblée des départements de France (ADF) n'auraient pas encore délibéré sur le sujet.

Or, la loi du 9 juin 2010 est, pour ce qui relève des dispositions concernant les Mam, intégralement applicable : **la création et le fonctionnement des Mam ne requièrent aucun décret d'application.**

De même, si l'ADF est en mesure, comme toute association, de proposer un recueil de bonnes pratiques à ses adhérents, celles-ci n'ont qu'une **valeur strictement indicative** et, faut-il le souligner, ne sauraient contraindre légalement les départements. Votre rapporteur souhaite donc rappeler qu'en application de l'article L. 424-5 du code de l'action sociale et des familles, introduit par la loi du 9 juin 2010, « à défaut de réponse à la demande d'agrément ou de modification d'agrément dans un délai de trois mois après réception de la demande, celle-ci est réputée acquise » : pour toute demande déposée à partir du 9 juin 2010, l'absence de réponse du conseil général pendant trois mois vaut donc acceptation de la demande d'agrément pour exercer dans la Mam.

Certaines réserves naissent également de la crainte d'une concurrence entre les Mam et les EAJE. Outre que cette crainte ne saurait fonder juridiquement un refus d'agrément, votre rapporteur ne la partage pas. L'immense majorité des Mam se sont ouvertes sur des territoires où elles constituaient la seule offre d'accueil possible, souvent pour des raisons financières. Elles sont donc complémentaires des EAJE. Par ailleurs, il manque à ce jour environ 300 000 places d'accueil sur l'ensemble du territoire : l'ampleur de la demande nécessite donc la création ou l'extension de plusieurs centaines de crèches, que le développement des Mam ne remet aucunement en cause.

b) Des obligations légales de sécurité clairement définies et délimitées

Cependant, ce sont **les exigences en matière de sécurité** qui sont le plus souvent invoquées pour ajourner la délivrance de l'agrément, ce qui mérite de **clarifier ce point**.

En application des articles R.123-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation, ainsi que du règlement de sécurité contre l'incendie relatif aux établissements recevant du public (ERP), les Mam sont considérées comme des ERP de 5^e catégorie, de type R et ne constituant pas des locaux à sommeil¹.

En vertu de l'arrêté du 19 novembre 2001, elles ne sont assujetties qu'aux seules dispositions PE 24 § 1, PE 26 § 1 et PE 27 du règlement de sécurité, soit **uniquement les trois obligations suivantes** :

- disposer d'extincteurs portatifs à eau pulvérisée de six litres ;
- disposer d'extincteurs particuliers pour certains risques (CO₂, poudre...) et des dispositifs permettant de donner l'alarme et d'alerter les secours (téléphone urbain) ;
- afficher les consignes de sécurité en cas d'incendie (numéro d'appel des sapeurs pompiers, adresse du centre de secours de premier appel...).

En outre, en application de l'article R.123-27 du même code, la vérification du respect de ces exigences relève de la **seule compétence du maire** de la commune d'implantation et non du service de PMI.

Enfin, en vertu de l'arrêté du 23 décembre 1996, **lorsqu'une Mam accueille moins de huit enfants, elle n'est pas considérée comme un ERP**.

Pour tous ces motifs votre rapporteur encourage vivement les assistantes maternelles désireuses de travailler selon ces nouvelles modalités de s'emparer de ce dispositif innovant.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve des amendements qu'elle propose, votre commission vous demande d'adopter les dispositions relatives à la famille du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

¹ D'une manière générale, sont considérés comme ERP avec locaux réservés au sommeil des établissements tels que les hôtels ou les internats dans lesquels le public adulte est susceptible de dormir durant la nuit. Les écoles maternelles, crèches, haltes-garderies et jardins d'enfants ne sont ainsi pas classés comme ERP avec locaux à sommeil.