



Problématiques et voies de réformes du complément de libre choix d'activité

Note adoptée par le HCF le 11 février 2010

Version du 11 février 2010

Nota : l'expression « assistante maternelle » ou « assistant-e maternel-le » sera remplacée dans une prochaine version de cette note par « assistant maternel », expression instituée par la loi de 2005.

Dans sa saisine du 8 septembre 2009 et le discours prononcé lors de l'installation du Haut Conseil de la famille, le Premier ministre a souhaité que le Haut Conseil étudie les conditions de prise en charge des jeunes enfants et analyse « les différents scénarios possibles de réforme du congé parental pour que ce congé ne pénalise ni écarte de l'emploi les salariés les moins bien formés, comme le Président de la République l'a demandé dans son discours du 13 février dernier ».

C'est dans ce contexte que se situe la présente note. **Elle s'appuie sur la note d'état des lieux sur « les aides apportées aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans » adoptée par le HCF le 12 novembre, en ligne sur hcf-famille.fr.**

*
* *

La note analyse successivement :

- les éléments de problématique (section I) ;
- les mesures visant à desserrer les contraintes dans l'accueil des jeunes enfants et les conditions de travail de leurs parents (section II) ;
- les voies de réforme du CLCA : éléments communs (section III) ;
- les voies de réforme du CLCA : scénarios d'évolution (section IV).

Section I Eléments de problématique

1) Les prises de positions en faveur d'une réforme du CLCA

L'hypothèse d'une réforme du CLCA a été évoquée ces dernières années, notamment par le Président de la République, le rapport de Mme Péresse, députée, le rapport de Mme Tabarot, parlementaire en mission et le rapport récent de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) consacré à l'accueil des jeunes enfants.

a) le discours du Président de la République du février 2009

Il situe la réflexion dans l'objectif de favoriser une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale. Il s'analyse comme suit :

- Il pose la légitimité des congés parentaux : « ces congés ont une vertu immense : permettre aux parents qui le souhaitent de ne pas travailler pour s'occuper de leurs enfants » ; « cette activité est un travail, au sens où ce sont des soucis, de la fatigue, un sacrifice par rapport à ce qu'aurait pu être une carrière professionnelle » ; « bien sûr, qu'une femme souhaite s'occuper à plein temps de l'éducation de ses enfants, c'est formidable. Elle en a le droit. Il faut même l'encourager, la remercier. Mais cela doit être un choix ».

- Il souligne les conséquences négatives du système actuel :

* pour les femmes concernées : « un congé parental de longue durée, c'est une rupture dans un parcours professionnel, qui peut se traduire par une diminution des chances de progresser dans la carrière, d'obtenir un meilleur salaire ou de retrouver un emploi » ; travailler, y compris à temps partiel, « c'est important pour l'autonomie de la femme, aussi, pour qu'elle garde un pied dans la société, un revenu, une activité » ;

* pour les ménages : « parfois pour les familles, c'est un problème parce qu'un congé parental c'est un salaire en moins et donc c'est un pouvoir d'achat qui diminue ;

* pour la société dans son ensemble : on maintient en dehors du marché du travail l'équivalent en équivalents temps plein de plus de 400 000 femmes¹.

- Il marque fortement que le congé parental, dans ses formes et dans son environnement actuels, n'est pas toujours souhaité par les femmes qui le prennent ; il est parfois « une formule par défaut » ; « il ne peut plus être le mode de garde des jeunes enfants auquel on doit se résigner parce que l'on n'a pas le choix ».

- Il déplore que le retour à l'emploi des femmes concernées ne fasse pas l'objet d'un accompagnement cohérent.

- Dans ce contexte il appelle à une réflexion qui porte sur les aspects suivants :

* l'évolution du congé parental lui-même et notamment la mise en place d'un congé plus court ;

* des formules qui permettent d'éviter un arrêt complet de l'activité professionnelle : « je veux qu'on privilégie l'aménagement des horaires ou le temps partiel plutôt que l'interruption totale d'activité » ;

* le développement des modes d'accueil : « Pour donner un vrai choix aux familles, il faut développer les modes de garde des jeunes enfants » ;

¹ Ce qui représente environ 1,5 % de la population active, et 4,5% des femmes actives de 25 à 49 ans.

* une implication plus forte des entreprises : « J'attends beaucoup des discussions entre partenaires sociaux sur au moins trois points : l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; la conciliation des temps de travail et des temps familiaux (...), l'articulation du contrat de travail avec les besoins familiaux, à travers une simplification des nombreux congés familiaux qui existent. Le bon niveau de discussion sur ces sujets est vraisemblablement l'entreprise, au plus près du terrain ».

- De là, deux axes de travail se dégagent :

* la réforme du CLCA ;

* les mesures d'accompagnement avec notamment le développement des modes de garde d'une part, des mesures autour du retour à l'emploi et des conditions de travail d'autre part.

b) le rapport de Mme Péresse (députée) en 2007

Ce rapport met notamment en exergue les points suivants :

- comme les congés parentaux ont des « conséquences très négatives » sur l'emploi, l'objectif de réduction de leur durée effective doit être retenu ;

- mais il ne faut pas imposer la réduction des congés parentaux : d'une part, pour ne pas faire porter un risque sur le taux de natalité ; d'autre part, parce qu'« une réduction par la loi de la durée des congés parentaux de trois à un an aurait pour conséquence de plonger de très nombreux parents dans une situation difficile, les modalités alternatives de garde n'étant pas en mesure d'accueillir leurs enfants » ;

- il faut inciter à réduire la période de cessation d'activité et préparer le retour à l'emploi en s'engageant dans une démarche d'accompagnement personnalisé d'une part, en améliorant les offres d'accueil d'autre part.

c) le rapport de Mme Tabarot (2008), parlementaire (UMP, Alpes Maritimes) en mission

Il propose une réforme du CLCA reposant sur les options suivantes :

- durée d'un an pour tous les rangs ;

- rémunération fixée à 67% du salaire de référence pour une prestation plafonnée à 1 800€ la prestation étant imposable ;

- part du congé non transmissible de deux mois consécutifs.

d) le rapport adopté en 2009 par la MECSS, présenté par Mme Clergeau, députée (PS, Loire Atlantique)

- Dans son approche générale, ce rapport insiste sur la nécessité de faire évoluer le CLCA de façon à rééquilibrer les rôles des parents. Il faut éviter que le CLCA trop long, faiblement indemnisé soit le fait des seules mères de famille des milieux modestes.

De là, les caractéristiques du CLCA rénové :

* la durée de son service serait uniforme et fixée à un an ;

* il serait indemnisé à un niveau supérieur et de façon proportionnelle au revenu professionnel antérieur à l'entrée en CLCA (à noter que le rapport ne propose pas de niveau précis pour la prestation) ;

* une fraction du congé serait « non transmissible » : si le deuxième parent ne prend pas « sa part » de congé, elle est perdue.

- Ce schéma a pour effet de dégager une sorte de « norme sociale » :

* la durée plus compacte et la proportionnalité de l'indemnisation structurent le CLCA, par certains aspects, comme une prolongation (à un niveau financier dégradé)

du congé de maternité auquel les femmes ont massivement recours. Par sa généralité, il s'intégrera dans le paysage « normal » de la condition de travail ;

* la règle de partage, la durée non transmissible et la proportionnalité de la prestation devraient faciliter la prise d'une partie du congé par les pères, contribuant à la « banalisation » du CLCA.

2) les enseignements de la note du 12 novembre précitée sur l'état des lieux

a) le recours au CLCA est important

Le succès du CLCA confirme l'aspiration de nombre de familles à disposer d'un congé leur permettant de s'occuper plus intensément de leur jeune enfant.

- le taux de recours est élevé : près de 50 % des naissances intervenant dans des ménages où la mère dispose des références requises d'activité antérieure donne lieu à la prise d'un CLCA. Dans la grande majorité des cas, il s'agit d'une inactivité totale (60 % des CLCA le sont à taux plein) ou d'une diminution de l'activité professionnelle² ;

- plus de 70 % des allocataires vont jusqu'au terme réglementaire de la prestation (durée de versement de six mois pour les familles de un enfant ; jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant pour les autres familles) ;

- une partie des allocataires acceptent alors une diminution, parfois sensible, de leur niveau de vie.

b) le recours au CLCA à taux plein est assez concentré sur les ménages modestes et concerne essentiellement les mères de famille

- les ménages modestes

Les parents faiblement diplômés ou de revenus faibles sont sur-représentés parmi les bénéficiaires du CLCA taux plein à partir du rang 2³, la composition sociale des bénéficiaires restant néanmoins diversifiée⁴.

Deux raisons majeures expliquent cette concentration relative :

* la perception par les ménages des conditions de vie et des contraintes qui seraient celles de la mère en cas de maintien en activité. Organisation souvent difficile de la vie quotidienne, conditions de travail peu valorisantes – dans l'immédiat et en termes de carrière - expliquent le choix du CLCA ;

* le niveau de la prestation. Forfaitaire et égale à 53 % du SMIC (somme, il est vrai, non imposable et neutralisée pour le calcul de l'aide au logement), la prestation est insuffisante pour que les familles plus aisées y voient une « compensation convenable » du revenu qu'elles perdraient avec la prise du CLCA. Inversement, cette prestation assure aux familles les plus modestes un niveau de vie proche de celui qui serait le leur en cas de maintien en activité.

² On ignore le nombre des CLCA dans lesquels le parent concerné travaillait à temps partiel avant la naissance et perçoit la prestation sans avoir modifié la quotité de son travail

³ Ainsi, 50 % des bénéficiaires du CLCA de rang 2 à taux plein sont situés dans les deux premiers quintiles de revenus, c'est-à-dire parmi les 40% de ménages aux revenus les plus bas (Etudes et Résultats n°510, DREES, août 2006).

⁴ 28% des bénéficiaires du CLCA de rang 2 appartiennent aux deux quintiles supérieurs de revenus.

En outre, il est possible que les salariés aux trajectoires professionnelles plus heurtées soient plus souvent sans emploi lorsqu'intervient la naissance et choisissent alors le CLCA comme alternative au chômage, afin de reporter leurs droits.

- *les mères de famille :*

Le CLCA est pris à 96% par les femmes (pourcentage relativement stable dans le temps). Ce taux est en décalage avec les positions des hommes qui déclarent à plus de 30% concevoir de s'arrêter de travailler de longs mois (dont 20% jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant⁵). Ce décalage renvoie pour partie à la structure de la prestation (rémunération faible par rapport au salaire des hommes).

c) l'appréciation des ménages sur le CLCA, leurs motivations et contraintes

- 60% des parents bénéficiaires du CLCA à taux plein de rang 2 déclarent s'arrêter de travailler par choix,

- Plus de 80% des parents bénéficiaires estiment que la durée du CLCA de rang 2 est convenable.

- Le tiers des bénéficiaires de CLCA indiquent qu'ils seraient restés inactifs même en l'absence de la prestation.

- Une partie des ménages renoncent au CLCA parce que son montant est trop faible : 12% des parents de jeunes enfants en activité professionnelle à temps plein ont envisagé de s'arrêter complètement, et 21% de réduire leur activité, et ne l'ont pas fait pour des raisons financières.

- 58% des parents de jeunes enfants estiment que la durée du CLCA de rang 1 est trop brève.

- 40% des mères de famille qui se sont arrêtées pour prendre un CLCA auraient préféré continuer à travailler. Le(s) changement(s) qui leur aurai(en)t permis de conserver leur activité professionnelle sont le(s) suivant(s)⁶ :

* pour 57% d'entre elles, un changement dans le travail (la surreprésentation des emplois précaires ou atypiques est très nette⁷) ;

* pour 45%, un changement dans l'offre de garde (elles ne trouvent pas le mode de garde qui leur plairait ; les solutions disponibles ne sont pas cohérentes avec leurs conditions de travail en termes de proximité ou d'horaires...) ;

* pour 26%, un changement dans l'organisation familiale.

⁵ Bauer D., *S'arrêter de travailler durant trois ans pour s'occuper de son enfant : une idée qui progresse chez les pères*, DREES, Etudes et Résultats n°638, mai 2008

⁶ Les mères de jeunes enfants arrêtant de travailler, étude CNAF/CREDOC/DARES 2003 ; précisons que cette étude portait sur une population indistincte de mères ayant arrêté de travailler après une naissance, qu'elles soient ou non bénéficiaires de l'APE.

⁷ Selon l'enquête Credoc de 2003, 46% des femmes ayant arrêté de travailler à l'occasion de la naissance d'un enfant déclarent qu'elles avaient régulièrement des horaires décalés, et 39% qu'elles travaillaient régulièrement le week-end. Et même 12 % d'entre elles cumulent au moins trois difficultés parmi les quatre suivantes : horaires décalés, travail le week-end, temps de travail d'au moins 40 heures par semaine, lieu de travail situé à plus d'une heure du domicile.

d) les conséquences du CLCA sont complexes

d1) pour les allocataires

- Le taux de retour à l'emploi :

* il est significatif (de l'ordre de 25%) avant le terme réglementaire du CLCA (ces « sorties précoces » n'ont pas fait l'objet d'étude ; on ignore les motifs qui les expliquent, notamment si la famille a trouvé un « bon » mode de garde, si l'enfant est rentré à l'école maternelle, si la renonciation au second revenu est trop pénalisante, si la mère souhaite retrouver son travail, si les difficultés ou la rupture du couple conduisent la mère à (re)prendre une activité, etc.).

* il est élevé au terme du CLCA⁸.

Mais ce constat global mériterait d'être affiné, notamment pour les enchaînements de CLCA et les longues durées en inactivité. Il faudrait approfondir les analyses portant sur le retour à l'emploi des mères qui enchaînent plusieurs CLCA à taux plein (35% des bénéficiaires de CLCA à taux plein pour le troisième enfant enchaînent le CLCA de rang 2 et le CLCA de rang 3), et dont certains pensent que leur éloignement prolongé de l'emploi est susceptible de constituer un handicap lors de leur retour sur le marché du travail.

Par ailleurs, on ne connaît pas en détail les trajectoires de retour à l'emploi des allocataires qui ne sont pas couverts par le congé parental.

- Le risque de handicap de carrière » des allocataires du CLCA à taux plein n'est pas évaluable dans l'état actuel des données disponibles. La seule étude disponible conclut à un impact plutôt négatif sur les revenus à moyen terme, mais qui peut s'expliquer en partie par une reprise du travail à temps réduit. Il est d'ailleurs malaisé d'analyser l'incidence de l'arrêt d'activité sur l'évolution des carrières, en raison de la difficulté d'isoler le facteur « arrêt d'activité » parmi l'ensemble des caractéristiques sociales, économiques, psychologiques et familiales des mères concernées.

- La « dépendance économique » des mères – notamment en cas d'éloignement durable de l'activité – pèse sur leur capacité d'assumer, le cas échéant, la rupture de leur couple.

d2) pour la société

- En termes macro-économiques, le CLCA à taux plein équivaut à une perte de population active de 360 000 ETP⁹. Or sur les moyen et long termes, la dégradation du rapport de dépendance démographique rend nécessaire l'augmentation de l'activité de la population en âge de travailler. C'est le sens de la stratégie de Lisbonne sur l'emploi des seniors et des femmes¹⁰.

⁸ Le taux d'activité des mères de deux enfants est de 58% quand le plus jeune a moins de trois ans, de 81% quand il a trois ans ou plus.

⁹ Plus de 1,3% de la population active

¹⁰ En 2000, le sommet européen de Lisbonne a fixé pour objectif à l'horizon 2010 des taux d'emploi de 70 % pour l'ensemble des 15-64 ans, de 60 % pour les femmes de même âge et de 50 % pour l'ensemble des 55-64 ans. Ces taux constituent un objectif global qui ignore le poids relatif du temps partiel et du temps plein. La France est quasiment à l'objectif en ce qui concerne le taux d'activité féminine.

- Le déséquilibre entre femmes et hommes bénéficiant du CLCA reflète et perpétue un clivage profond dans les rôles respectifs des hommes et des femmes dans la prise en charge des enfants de 0 à 3 ans. Plus généralement, la difficulté du monde du travail à intégrer le rôle de parent dans les organisations, contribue à des comportements d'embauche et de carrière défavorables aux femmes. Or cette situation est regrettée par un nombre croissant de nos concitoyens.

- La question se pose de savoir si le CLCA à temps partiel ou à temps plein ne fait que refléter le clivage entre les genres, ou s'il contribue à renforcer ce clivage. A ce sujet, une étude récente montre que le changement de situation professionnelle de la femme explique une bonne part de l'évolution de l'organisation ménagère : si celle-ci a réduit ou cessé son activité, elle prend en charge plus souvent les tâches les plus quotidiennes (repas, vaisselle) après la naissance qu'auparavant¹¹.

- Ceci étant, la question de l'égalité des rôles entre hommes et femmes dépasse de loin ce qui se joue autour du CLCA. A ce titre, une meilleure reconnaissance de la parentalité par les employeurs est un enjeu majeur.

- Les conséquences du CLCA sur la natalité ont fait l'objet de discussions au sein du Haut Conseil. Toutes les analyses et expertises internationales concluent que les facteurs explicatifs de la natalité sont nombreux et particulièrement complexes à interpréter. S'agissant du CLCA, la seule étude disponible¹² tend à montrer que la création de l'APE de rang 2 en 1994 pourrait expliquer de l'ordre de 15 000 naissances par an, c'est-à-dire « jusqu'à 20-30% de l'augmentation totale du nombre de naissances survenue en France [entre 1994 et 2001], et il est possible que l'impact véritable soit nettement inférieur ». Cette analyse reste fragile en effet car elle porte sur des taux de fécondité calculés sur quelques années et ne permet pas de statuer sur la descendance finale des mères qui ont bénéficié de l'APE. Le HCF souhaite que des études complémentaires puissent être réalisées dans l'avenir, afin d'éclairer ce débat.

e) Le contexte dans lequel situer la réflexion sur un raccourcissement du CLCA est donc complexe.

On peut en tirer quatre conclusions.

e1) un raccourcissement marqué aurait pour les allocataires actuels du CLCA des conséquences importantes

- Les allocataires couverts par le congé parental devraient :

* soit opter pour un retour précoce à l'activité professionnelle avec les contraintes qu'il implique et dont on a vu qu'elles pouvaient être dures pour les salariées les moins qualifiées. Le gain en revenu serait de 280 € pour les familles les plus modestes (pour un salaire au SMIC pour la mère et de 1,2 SMIC pour le père, le revenu disponible net de frais de garde augmente ainsi de 11 % pour une famille de deux enfants percevant une aide au logement au plafond en zone 2) ;

* soit rester en congé parental – jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant – mais en ne percevant que l'allocation de base de la PAJE : dans ce cas la diminution de revenu,

¹¹ A. Régnier-Loilier, Population et sociétés n°461, Ined, décembre 2009.

¹² T. Piketty, Impact de l'allocation parentale d'éducation, in Histoires de familles, histoires familiales, Ined, 2005.

égale à l'écart entre cette prestation de 178€ et le CLCA de 552€¹³, représente par rapport au système actuel une baisse du revenu représentant entre 14 et 17 % du revenu disponible, pour un revenu du seul actif du ménage compris entre un et deux SMIC (situation fréquente compte tenu de la modestie des ménages allocataires).

- Les allocataires qui ne sont pas couverts par le congé parental devraient :

* soit se porter sur le marché du travail avec les difficultés que représente la réorganisation de la vie familiale pour être disponible pour la recherche d'un emploi et le risque de ne pas en trouver ; puis, lorsqu'elles retrouvent un emploi, subir les contraintes qu'il implique ;

* soit, par choix ou par nécessité, rester à leur foyer avec la diminution de revenu indiquée ci-dessus.

Il faudra mesurer ce qu'implique pour les familles les plus modestes une réforme qui retienne une réduction sensible de la durée de service du CLCA et ajuster, le cas échéant, les paramètres de cette réforme pour en atténuer l'incidence.

e2) la complexité des situations qui seront modifiées par une réforme est importante. Les opportunités et contraintes qu'elle implique varient en fonction de la taille de la famille, du revenu des parents et de leurs conditions de travail.

Il ne faut donc pas s'interdire de réfléchir à des scénarios qui différencient les paramètres du CLCA rénové en fonction de ces caractéristiques.

e3) un raccourcissement du CLCA exercera une pression mécanique sur le besoin de garde des enfants.

e4) une réforme du CLCA appelle donc à l'évidence des mesures fortes d'accompagnement tant sur le marché de la garde des enfants que sur les conditions de retour à l'emploi et les conditions de travail (notamment en ce qui concerne le travail à temps partiel et l'aménagement des horaires de travail).

f) l'évolution sur les années récentes

- Le nombre d'allocataires du CLCA à taux plein rapporté au nombre d'enfants de moins de trois ans a diminué de façon sensible (-13%) : on passe de 16,7 % à 14,6 % entre 2004 et 2008. On ignore si le desserrement relatif des contraintes sur la garde des enfants (en termes d'accessibilité financière et de disponibilité de l'offre) a contribué à cette évolution¹⁴.

- L'amélioration du statut du travail à taux partiel (forte augmentation du taux du CLCA et diminution du coût de la garde par la famille) s'est traduite par un accroissement de 30 % du ratio des bénéficiaires de CLCA à taux partiel par rapport aux naissances.

¹³ La diminution de revenu peut être un peu inférieure si le ménage devient éligible au RSA, en particulier si le parent actif perçoit un revenu proche du SMIC.

¹⁴ La dégradation de la valeur de la prestation en équivalent salaire peut y avoir contribué aussi dans la mesure où les termes financiers de l'arbitrage ont évolué de façon défavorable au CLCA.

Section II

Des mesures pour desserrer les contraintes dans l'accueil des jeunes enfants et les conditions de travail des parents

Les sections III et IV présentent les éléments de réflexion sur un raccourcissement du CLCA et les différents scénarios d'évolution examinés par le HCF. Les mesures présentées dans la présente section font l'objet d'une section séparée et préalable car le HCF considère qu'elles sont opportunes même si on ne réduit pas la durée de service du CLCA.

Améliorer l'offre de garde des jeunes enfants permettrait à une partie des allocataires - ceux qui actuellement s'arrêtent de travailler faute d'une « bonne solution de garde » - de garder leur emploi ou le reprendre de façon plus précoce.

Par ailleurs, faciliter le retour à l'emploi par un accompagnement plus effectif des allocataires de telle sorte qu'ils optent pour « sortir » du CLCA avant son terme réglementaire peut être positif pour ces ménages.

L'adoption de mesures permettant de diminuer les contraintes actuelles en matière de garde et de conditions de travail accélérerait vraisemblablement la tendance actuelle de baisse du nombre d'allocataires du CLCA à taux plein ; la durée moyenne de service du CLCA diminuerait spontanément sans qu'on ait touché à son terme réglementaire.

Cette option permettrait de laisser les comportements s'ajuster aux conditions concrètes en matière d'accueil des jeunes enfants et d'évolution des conditions de travail et du marché du travail. C'était d'ailleurs la position prise par Mme Valérie Pécresse dans son rapport de février 2007 *Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle* : « Ainsi, si l'objectif d'une réduction des congés parentaux doit être retenu, c'est par un renforcement des incitations au retour à l'emploi qu'il faut le poursuivre en créant les conditions favorables permettant d'orienter en ce sens le choix des parents ».

*
* *

Il va de soi que les mesures de desserrement des contraintes évoquées ci-dessous – et qui sont pertinentes même dans le contexte juridique actuel – s'imposeraient à un degré encore supérieur en cas de raccourcissement de la durée de service du CLCA.

A) Améliorer l'offre d'accueil

1) les objectifs

a) sur le plan quantitatif

Comme indiqué dans la note précitée du HCF du 12 novembre, on ne sait pas bien estimer le « besoin de garde » et le déficit de l'offre par rapport à ce besoin.

Il existe toutefois un consensus sur l'existence d'un besoin :

- La note précitée du HCF du 12 novembre 2009 indique qu'une majorité d'écrits (rapports de Mme Tabarot et du CAS notamment) convergent vers un chiffre de besoins non couverts d'environ 350 000 places. Celui-ci peut être jugé comme sous-évalué ou surévalué en fonction des conventions de calcul retenues.

- Les besoins estimés par ces rapports intègrent notamment ceux :

- * des familles qui optent pour le CLCA faute d'un mode de garde adapté ou abordable ;

- * des parents au chômage ne pouvant reprendre un emploi pour les mêmes raisons ;

- * des parents actifs occupés insatisfaits des solutions de garde auxquelles ils ont recours (faisant partie des 27% des couples bi-actifs assurant la garde d'un enfant de moins de 3 ans à titre principal).

- Ces besoins sont susceptibles de s'accroître sensiblement si la réduction de la préscolarisation des enfants de moins de 3 ans devait se poursuivre.

- Il ne faut pas non plus négliger la nécessité de modes d'accueil occasionnels ou de lieux enfants-parents destinés à éviter l'isolement du parent concerné et de l'enfant au cours du congé parental ou lors de recherches d'emploi.

Les pouvoirs publics ont pris en compte l'importance de ces besoins en définissant l'objectif d'une augmentation de 200 000 places à l'horizon 2012. Cette échéance est celle de la Convention d'objectifs et de gestion (COG) de la Cnaf 2009-2012 qui prévoit une augmentation de l'offre d'accueil collectif de 100 000 places. Parallèlement la création de 100 000 places d'accueil individuel est annoncée.

Compte tenu des options de progressivité expliquées au A-I de la section III (la réforme, menée éventuellement par étapes, ne concernerait par définition que le flux des naissances postérieures à l'entrée en vigueur de la loi de réforme), l'enjeu lié à une réforme du CLCA concerne pour l'essentiel la période ultérieure et donc la prochaine COG.

Il est donc nécessaire d'acquérir une meilleure connaissance et une bien meilleure compréhension (à l'échelle globale et par territoires) des besoins et de l'offre.

Elle permettrait en 2012, lors de l'établissement de la nouvelle COG, de déterminer avec plus de pertinence une référence centrale de progression de l'offre de garde à l'horizon 2015 en tenant compte du fait que l'on connaîtra alors l'incidence de deux facteurs lourds :

- les effets d'une éventuelle réforme du CLCA et

- l'évolution de la scolarisation des enfants de moins de trois ans en école préélémentaire.

Sur ce dernier point, les membres du Haut conseil de la famille tiennent à souligner la nécessité de mieux connaître les projets gouvernementaux. Entre 2001 et 2008, la diminution du nombre d'enfants de moins de trois ans préscolarisés a dépassé le nombre de 100 000 et a été deux fois plus importante que l'augmentation du nombre de places en Eaje au cours de la même période. Il est donc important de pouvoir anticiper l'évolution des 149 500 places d'école préélémentaire qui étaient occupées par des enfants de moins de trois ans en 2008-2009 et de la mettre en regard des places qui seront créées en Eaje, chez des assistant-e-s maternel-le-s et par des employés à domicile.

b) sur la répartition entre modes d'accueil

- La clé actuellement retenue de 50/50 pour les projets de création de solutions d'accueil entre EAJE et assistant-e-s maternel-le-s pourrait être maintenue sur la COG à venir¹⁵.

- Il faut favoriser les formules répondant aux besoins atypiques (en termes d'horaires).

- Il faut avoir une approche territoriale fine.

2) la participation financière des familles

a) Privilégier la politique de l'offre

Dans les contraintes financières actuelles et s'il faut faire face à une augmentation accrue de la demande à la suite d'une réforme du CLCA, il paraît nécessaire de privilégier la politique de l'offre et d'y affecter de façon exclusive les marges financières mobilisables.

Au demeurant :

- le taux de financement par les familles a nettement diminué au cours des dernières années avec la réforme du complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la Paje et les crédits d'impôt pour frais de garde (entre 2004 et 2008, avec 1,5 Smic, le taux de financement a diminué de 31% pour l'assistant-e maternel-le, de 58% pour une garde à domicile partagée et de 16% pour un Eaje¹⁶) ;

- la situation actuelle est globalement satisfaisante en termes de reste à charge et de taux d'effort.

b) Réfléchir à une restructuration de la prise en charge publique

Cette option n'interdit pas de réfléchir, à enveloppe au moins constante de participation des ménages, à l'amélioration de la structure de la prise en charge publique des différents recours à une garde rémunérée.

Deux pistes au moins devraient être étudiées.

b1) « Réintégrer le crédit d'impôt » dans l'aide des CAF, par l'augmentation du CMG et par la révision à la baisse du barème de participation des familles en EAJE.

Sans modification globale de l'aide publique, cette réforme aurait deux conséquences positives pour les familles :

- supprimer le décalage de calendrier entre la dépense et le crédit d'impôt ;

- permettre une meilleure visibilité de l'aide apportée.

Bien entendu, la loi porterait affectation à la Cnaf du montant du crédit d'impôt supprimé.

¹⁵ Pour mémoire, en 2007 l'accueil individuel – assistant-e-s maternel-le-s et gardes à domicile – représente 56% des places d'accueil, l'accueil collectif 29% et l'école maternelle 15%

¹⁶ Avec 3 Smic : - 24% pour l'assistant-e maternel-le, - 43% pour la garde à domicile partagée et - 7% pour l'Eaje et avec 6 Smic : - 14%, - 9%, - 4%.

b2) Restructurer l'aide pour la garde par un-e assistant-e maternel-le

L'objectif serait de :

- lisser le barème en fonction du revenu car la formule actuelle a deux inconvénients :

* Il y a des effets de seuil sensibles : le dépassement d'un euro du plafond du CMG1 se traduit par une augmentation du reste à charge (RAC) de 163€/mois, le montant du CMG passant de 441 € à 278 €

* Le reste à charge ne varie que très peu avec le revenu et de façon non linéaire (alors que pour les crèches il augmente régulièrement avec celui-ci) : on a trois taux de CMG qui couvrent des populations d'importances très inégales (70% des allocataires dans le CMG2 ; 15% dans les CMG 1 et 3). L'aide est forfaitaire dans ces trois catégories ; ainsi le RAC ne varie pas avec le revenu pour 70% des allocataires, ceux du CMG 2 alors que leur revenu passe de à 1806€/mois au plancher à 4015€/mois au plafond.

- rééquilibrer l'aide entre les recours « de faible durée », actuellement très solvabilisés, et les recours « de longue durée » qui le sont nettement moins : le RAC par heure est de 0,28 € pour une garde de 50 heures et de 1,43 € pour une garde de 200 heures (pour une famille bénéficiant du CMG 2).

- mieux tenir compte de la variation du taux de salaire horaire : le RAC pour une durée de 162 heures est de 1,04 € pour un taux de salaire horaire de 2,65€; il passe à 2,39 € (soit une augmentation de 130%) lorsque le salaire horaire est de 4 €(soit une augmentation de 51%).

- remplacer la suppression totale de l'aide par son plafonnement lorsque le salaire de l'assistant-e maternel-le dépasse 5 Smic horaires par jour et enfant. Il semble en effet surprenant que les parents qui souhaitent accorder une rémunération élevée à leur assistant-e maternel-le se voient totalement privés du bénéfice du CMG et de la prise en charge des cotisations sociales.

Un barème différent, plus linéaire, comme celui des crèches, serait de nature à éviter ces inconvénients.

3) il est nécessaire de vérifier et de conforter la bonne application de la convention actuelle d'objectifs et de gestion.

Il faut poursuivre le travail entrepris ces dernières années pour disposer d'indicateurs à la fois fins et précoces sur l'évolution de l'offre de garde.

a) le schéma de la COG 2008-2012

a1) les objectifs quantifiés annoncés par le Gouvernement : + 200 000 enfants accueillis d'ici la fin de la Cog 2008-2012

- pour les EAJE, les prévisions sont les suivantes :

* 40 000 enfants supplémentaires accueillis grâce à une meilleure utilisation des structures existantes ;

* 60 000 enfants supplémentaires dans de nouveaux Eaje et dans des modes d'accueil innovants ¹⁷ : 21 000 au titre des anciens plans crèches qui ont montré leur efficacité, 30 000 au titre d'un nouveau plan crèches, 8 000 créations de places en jardins d'éveil et plus de 1 000 places au titre de l'appel à projet « innovation garde d'enfants dans les territoires couverts par un Cucs ».

- et par ailleurs, en dehors de la Cog en tant que telle : 50 000 enfants accueillis chez de nouveaux assistant-e-s maternel-le-s et 50 000 enfants accueillis par les assistant-e-s maternel-le-s actuels du fait de l'augmentation du nombre des enfants par assistant-e maternel-le.

a2) les outils de suivi

a21) Pour les EAJE

Les indicateurs à suivre portent sur :

- L'objectif d'augmentation du taux d'occupation.

Il est prévu que cette augmentation provienne d'une optimisation de l'emploi des moyens et de la possibilité d'inscrire les enfants à hauteur de 120% de la capacité théorique de l'établissement¹⁸. Cette pratique du surnombre consiste à accueillir plusieurs enfants supplémentaires sur une certaine durée. Elle peut se conjuguer avec une autre pratique qui consiste à inscrire plus d'enfants que de places pour assurer la rotation des enfants sur une même place (1,3 en moyenne). Les derniers renseignements disponibles montrent que le taux d'occupation s'est amélioré de 4 à 5% (notamment à la suite de la réforme de la PSU, de l'institution de la règle qui prévoit un taux minimum d'occupation pour bénéficier de la prestation de service du contrat « enfance-jeunesse » et du développement de la formule de multi-accueil). Mais il faudra vérifier que ce mouvement se poursuit au rythme envisagé dans la COG de 3,5% par an et qu'il ne va pas à l'encontre de la qualité nécessaire à l'accueil de jeunes enfants.

-L'objectif d'augmentation des amplitudes d'ouverture

Les amplitudes d'ouverture des Eaje se sont accrues au cours des dernières années, notamment en termes de nombre de jours par an. La poursuite, voire l'amplification de ce mouvement serait de nature à accroître l'offre d'accueil. Elle peut néanmoins aller à l'encontre d'une augmentation des taux d'occupation.

- Le nombre de projets d'ouverture.

Le rythme actuel d'ouverture nette de places paraît a priori cohérent avec l'objectif de la COG. Le partage des charges dans l'actuelle COG entre les communes et la branche famille consolide la situation relative des communes. On peut donc espérer que le flux actuel de créations se poursuivra. Toutefois la situation financière difficile dans laquelle les collectivités territoriales se trouvent pourrait se traduire par un effritement des décisions de création. Des craintes sont également évoquées quant à l'impact financier, pour certaines crèches associatives, de l'extension de la convention collective du 4 juin 1983 signée par le SNAEC SO. Un suivi très attentif, comme celui que réalise actuellement la CNAF, sera à poursuivre sur la durée. Si l'effritement est prononcé, il faudra réfléchir à un ajustement des conditions de financement.

¹⁷ Microcrèches, crèches d'entreprises, ouverture des crèches hospitalières,...

¹⁸ Réforme en cours du décret du 20 février 2007 relatif au fonctionnement des Eaje qui porterait ce taux de 110% actuellement à 120%.

- La formation des coûts.

Il faut en connaître mieux les composantes salariales (en particulier vérifier que les normes ne sont pas dépassées, entraînant des dépenses excessives de personnel) et mesurer si l'évolution réelle des coûts est cohérente avec celle des plafonds des prestations de service, pour les crèches collectives, les halte-garderies, les établissements multiaccueil et les crèche parentales mais également pour les crèches familiales¹⁹.

- L'apport des entreprises désormais adossé au crédit d'impôt.

Les réservations ou créations de places par les entreprises, qu'il s'agisse du développement des crèches d'entreprise ou des entreprises de crèches, est réel : il sera important de suivre ce mouvement sur la durée afin de voir si les objectifs affichés par les pouvoirs publics sont atteints. Il faudrait également vérifier si le plafond du CIF fixé de façon globale par entreprise n'entrave pas les projets des grandes entreprises ; si tel était le cas, il serait opportun d'étudier la fixation d'un plafond par établissement.

Par ailleurs, une nouvelle campagne de communication pourrait permettre aux entreprises de connaître l'ensemble des aides auxquelles elles peuvent avoir accès, en particulier le CIF, la prestation de service unique versée par les Caf²⁰ et les allègements de charges.

- L'apport des jardins d'éveil.

On ne peut dire à ce stade si cette formule dépassera, vite et fort, le stade expérimental actuel.

- La diffusion d'un référentiel aux conseils généraux.

Cette action est nécessaire afin d'homogénéiser les obligations données aux Eaje ; elle est d'ores et déjà en cours sur la base de la refonte du guide technique de l'accueil en établissement mis en ligne sur le site du ministère.

a22) Pour les assistant-e-s maternel-le-s

- Le Gouvernement attend la moitié de l'augmentation affichée des places (50 000) de la possibilité d'agréer désormais les assistant-e-s maternel-le-s pour quatre enfants au lieu de trois. Il est actuellement prématuré de dire si cette possibilité sera mise en œuvre à grande échelle et d'en connaître les incidences sur les modalités d'accueil des jeunes enfants. Un guide technique a été envoyé aux services de PMI afin d'harmoniser leurs pratiques²¹. Trois éléments majeurs seront à l'œuvre : la demande des assistant-e-s maternel-le-s, la pratique de délivrance des agréments par les services de la PMI et les réactions des familles.

- L'autre moitié de l'accroissement de l'offre proviendrait de l'augmentation du nombre d'assistant-e-s maternel-le-s agréés et de leur taux d'activité. C'est un pari ambitieux qui suppose, compte tenu des perspectives de départ en retraite, que le métier d'assistant-e maternel-le soit plus attractif.

¹⁹ Si l'évolution des coûts réels dépasse l'indexation du prix plafond (calée sur l'évolution des salaires pour 80% et des prix pour 20%), c'est la commune qui supporte à 100% l'écart ainsi créé.

²⁰ Certaines ayant pu comprendre à tort qu'elles n'y auraient plus accès suite à la réforme des contrats enfance avec les entreprises

²¹ Guide consultable sur le site du Ministère

- Le suivi de l'effet de ces mesures sera assuré par la Drees dans le cadre de ses enquêtes annuelles sur la PMI et de façon trimestrielle par l'Acoss sur la base des données de Pajemploi.

b) on devrait étudier des améliorations de l'offre d'accueil des jeunes enfants

b1) Pour les EAJE

- L'élargissement souhaité de l'amplitude des horaires de certains établissements se traduit souvent par un accroissement du coût horaire de l'équipement et des contraintes d'horaires des personnels. Par ailleurs, si l'augmentation du taux d'occupation peut se traduire par de moindres coûts horaires, elle entraîne une pression sur les conditions de travail. Il faudrait suivre attentivement la mise en œuvre de ces deux objectifs.

- Il est par ailleurs nécessaire d'accroître les capacités de formation des personnels diplômés (auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants et puéricultrices) : l'offre de formation est actuellement insuffisante, ce qui explique les difficultés de recrutement désormais fréquentes. Le nombre et la qualification des professionnels nécessaires peuvent être facilement connus, à un horizon de 3 à 5 ans, sur la base notamment des aides à l'investissement versées par les Caf. La programmation de formations variant de un an à quatre ans après le Bep ou le Cap ou après le Baccalauréat devrait donc pouvoir permettre une meilleure adéquation aux besoins. La dispersion des compétences dans ce domaine semblant constituer un des obstacles à cette adéquation, une révision des circuits de décisions pour le nombre de formations initiales à prévoir pourrait constituer une piste de solutions.

b2) les assistant-e-s maternel-le-s

Pour atteindre l'objectif de 100 000 places supplémentaires chez des assistants maternelles alors même que nombre de ces professionnel-le-s partiront en retraite au cours des prochaines années, une série de mesures paraissent opportunes²².

- Assurer la promotion de ce métier :

* En améliorant l'articulation de pôle-emploi avec les services de PMI :

Dans un quart des départements, seuls 29% des candidat-e-s présent-e-s à la première réunion d'information maintiennent leur demande d'agrément et l'obtiennent. Ce résultat peut provenir d'une mauvaise orientation des candidat-e-s ou de la façon dont sont accueillies leurs candidatures. Il est donc important que d'une part, les candidat-e-s que Pôle emploi oriente vers ce métier présentent les compétences requises et que d'autre part, les services de PMI leur présentent cette profession de façon motivante en étant dotés des moyens nécessaires pour instruire leur demande d'agrément et assurer leur formation dans des délais rapides.

* En lançant une campagne nationale de valorisation, de promotion et de professionnalisation du métier d'assistant-e maternel-le.

Cette campagne devrait être préparée en association avec les principaux acteurs concernés (Conseils généraux, Caf, Pôle emploi, communes, Ram, associations...) afin d'une part, d'en définir les principaux messages ainsi que les cibles (assistant-e-s

²² Voir en annexe 2 la fiche que Pôle emploi a transmise au secrétariat du HCF.

maternel-le-s potentiel-le-s, assistant-e-s maternel-le-s agréé-e-s sous-employé-e-s et parents) et d'autre part, d'en favoriser le relai local par ces acteurs.

- Alléger les contraintes des conseils généraux en matière de formation des assistant-e-s maternel-le-s, afin de raccourcir le délai préalable à l'exercice de la profession.

* Pôle emploi pourrait – selon des modalités à approfondir - contribuer au financement de la formation de 120h des candidats, en partenariat avec les conseils généraux qui le souhaiteraient.

* Dans le cadre du dispositif des « actions de formation conventionnées », Pôle emploi pourrait également financer des formations de type Cap petite enfance pour des personnes susceptibles de remplir les critères d'agrément des assistant-e-s maternel-le-s²³.

* Un partenariat avec l'agence nationale des services à la personne serait également à étudier.

- Soutenir l'attractivité du métier:

* Une modification des limites de salaire pourrait être étudiée : l'augmentation du minimum serait supportable par les ménages²⁴; il faut revenir sur la suppression totale de l'aide lorsque salaire est supérieur au plafond actuel de 5 SMIC horaire par jour et par enfant. Ces ajustements n'auront qu'une incidence limitée.

* S'il est possible que la pression de la demande se traduise par une augmentation du salaire réel²⁵, on ne peut parier qu'elle suffise à rendre plus attractif le métier des assistant-e-s maternel-le-s (y compris pour les hommes)²⁶, ce qui est nécessaire au vu des perspectives de leur départ à la retraite.

Il faut donc analyser les éléments qui amélioreraient l'attractivité de ce métier.

La réflexion devrait porter sur une approche qui puisse coller aux variations de l'équilibre entre l'offre et la demande selon les territoires²⁷ d'une part, sur des systèmes qui associent à l'augmentation spontanée du salaire stricto sensu des mécanismes de primes à l'installation (notamment dans les zones déficitaires) et d'aides indirectes (au logement par exemple). C'est une démarche déjà entreprise par les pouvoirs publics qui mériterait d'être prolongée et renforcée si l'offre ne se développe pas au rythme attendu.

- Assurer le suivi des formules de regroupement d'assistant-e-s maternel-le-s qui commencent à émerger.

²³ Les titulaires d'un Cap petite enfance, d'un diplôme d'auxiliaire de puériculture ou de tout autre diplôme au moins de niveau III dans le domaine de la petite enfance sont dispensées des 120 heures de formations nécessaires pour exercer la profession d'assistant-e maternel-le

²⁴ On devrait, pour étudier cette proposition, mieux connaître à quel type de recours correspond le salaire minimum.

²⁵ A la fois par l'augmentation du taux de salaire horaire et par l'accroissement du nombre d'enfants accueillis par l'assistant-e maternel-le. Dans un marché d'offre contrainte, la logique voudrait que le taux de salaire augmente.

²⁶ A cet égard, on pourrait s'interroger sur l'opportunité d'utiliser un terme neutre, tel que « assistant parental ».

²⁷ C'est une approche de ce type qui a été retenue avec la majoration de la prime pour les installations dans des zones où la densité des AM est faible

b3) l'adéquation aux besoins des parents ayant des horaires atypiques

Des expérimentations sont en cours pour une durée de trois ans afin de faciliter le recours à un-e assistant-e maternel-le ou à une garde à domicile intervenant en relai d'une structure classique sur des horaires atypiques.

La diffusion des expériences dont le bien fondé aura été mis en lumière par les évaluations en cours, devrait conduire à :

- * couvrir le surcoût pour les EAJE (par une majoration de la part CAF et/ou le crédit d'impôt) ;
- * prolonger l'action entreprise pour les assistant-e-s maternel-le-s avec la majoration du CMG dont on peut penser qu'elle compense l'augmentation du salaire demandé.

L'offre de solutions correspondant à des horaires atypiques serait d'autant plus importante dans le cadre d'une réforme du Clca dont on sait que nombre des bénéficiaires actuels sont confrontés à ces horaires de travail.

*
* *

Le suivi de la COG actuelle et l'amélioration de la connaissance de l'offre et de la demande d'accueil des jeunes enfants devraient permettre de bien caler les objectifs et les moyens de la COG suivante.

4) l'amélioration de la gouvernance

Dans l'état actuel de notre droit, il n'y a pas d'acteur public qui soit comptable d'assurer un niveau convenable d'offre de garde. On doit donc passer par une coordination des acteurs, d'une part pour encadrer l'offre des structures dont ils sont responsables (les EAJE) et d'autre part, pour mobiliser les outils de promotion de la garde par les assistant-e-s maternel-le-s.

Il est nécessaire d'améliorer la gouvernance de l'offre d'accueil des jeunes enfants.

a) Deux mesures de portée générale pourraient être étudiées

- L'obligation pour les communes et regroupements de communes d'élaborer un schéma de garde des jeunes enfants. Il serait préparé avec la CAF et adopté à l'échelon communal et intercommunal. La commission départementale d'accueil des jeunes enfants (CDAJE) aurait à en analyser la cohérence et à étudier les problèmes communs aux différents schémas.

- L'octroi aux CAF d'une enveloppe de fonds « libres » pour leur permettre d'agir sur l'offre en fonction des caractéristiques locales à côté du mécanisme des prestations de service.

b) Mesures portant sur les assistant-e-s maternel-le-s

Dans de nombreux départements, les services de PMI sont d'ores et déjà confrontés à des difficultés pour instruire les demandes d'agrément dans des délais suffisamment brefs pour ne pas décourager les candidats à l'exercice de cette profession. Dans un quart des départements, 29% seulement des personnes présentes à la première réunion d'information sont in fine

agréées comme assistants maternels. Ces difficultés ne pourraient qu'être renforcées par l'afflux souhaitable de demandes d'agrément supplémentaires, sauf à ce que ces services se voient dotés de moyens largement accrus pour faire face à cette obligation ainsi qu'à leurs autres missions de prévention et d'accompagnement des familles et des jeunes enfants tout aussi sensibles dans la situation socio-économique actuelle.

Dans ce contexte, il semblerait judicieux d'examiner la possibilité pour les Caf qui le souhaiteraient de se porter volontaires pour conclure une convention avec le Conseil général afin de réunir les éléments d'appréciation nécessaires à la délivrance de l'agrément ainsi que le permet d'ores et déjà l'article D 421-3 du code de la famille²⁸. Ces éléments d'appréciation porteraient sur « les garanties nécessaires pour accueillir des mineurs dans des conditions propres à assurer leur développement physique, intellectuel et affectif » et la disposition d'un « logement dont l'état, les dimensions, les conditions d'accès et l'environnement permettent d'assurer le bien-être et la sécurité des mineurs compte tenu du nombre et, s'agissant d'un candidat à l'agrément d'assistant maternel, de l'âge de ceux pour lesquels l'agrément est demandé »²⁹. Ces expérimentations ne pourraient être menées qu'en fonction des moyens que les Caf auraient à y affecter et/ou négocieraient avec les conseils généraux volontaires, dans le cadre d'une convention et en fonction des caractéristiques des partenariats locaux.

Le conseil général resterait responsable de la délivrance de l'agrément dans l'état des textes actuels³⁰.

Sur la base de conventions passées avec les assistant-e-s maternel-le-s, il conviendrait de mieux faire connaître aux parents les places disponibles en s'appuyant sur le site de la CNAF « mon enfant.fr ». Une articulation avec Pôle emploi est également à renforcer pour faciliter la rencontre entre parents à la recherche d'un-e assistant-e maternel-le et assistant-e-s maternel-le-s en sous-activité inscrits sur les fichiers de Pôle emploi³¹.

B) le congé parental d'éducation

1) Le raccourcissement éventuel de la durée de service du CLCA ne doit pas entraîner la réduction parallèle de la durée du congé parental d'éducation.

Garder la durée de trois ans permet en effet :

- de protéger les salariés qui n'exerceraient pas d'activité professionnelle après le terme réglementaire du CLCA et qui garderaient ainsi leur garantie de retrouver leur travail jusqu'au troisième anniversaire de leur enfant.
- de permettre aux allocataires revenant au travail d'obtenir de droit un travail à temps partiel s'ils le souhaitent.

²⁸ Article datant de 2007, même s'il n'a pas été rédigé dans cet objectif

²⁹ Alinéa 1 et 3 de l'article R 421-3 du code de la famille. Par ailleurs, les assistants maternels auraient à passer « un examen médical qui a pour objet de vérifier que son état de santé lui permet d'accueillir habituellement des mineurs et dont le contenu est fixé par arrêté des ministres chargés de la santé et de la famille » (alinéa 2 de l'article 5 421-3)

³⁰ On a parfois évoqué, dans le prolongement du rapport de l'IGAS sur la PMI, l'hypothèse de confier l'agrément aux Préfets avec instruction par un tiers (Caf par exemple).

³¹ Dans ce sens, Pôle emploi a récemment initié une campagne de visibilité sur Internet en achetant des mots clefs sur Google relatifs au recrutement d'assistant-e-s maternel-le-s et permettant aux parents d'aboutir sur une page dédiée « <http://www/je-recrute-avec-pole-emploi.com> »

2) On pourrait étudier la possibilité de reporter une fraction du congé parental au-delà du troisième anniversaire de l'enfant

Certains pays européens offrent aux parents la possibilité de prendre une partie (par exemple la troisième année) du congé parental jusqu'au huitième anniversaire de l'enfant.

Une telle mesure offre une souplesse certaine aux salariés. Elle présente néanmoins des inconvénients pour les entreprises, en compliquant la gestion de l'organisation du travail. Elle nécessite en outre un suivi centralisé de la consommation du congé par les salariés (problème de « gestion du compteur ») si l'on veut donner à la mesure son effectivité en cas de changement d'employeur³² (problème de « portabilité »).

C) Actions en faveur des mères non couvertes par le congé parental à l'issue du CLCA

Une fraction importante (peut-être supérieure au tiers) des mères sortent du CLCA sans être couvertes par un congé parental et se retrouvent demandeurs d'emploi³³.

Le raccourcissement du CLCA pèserait sur ces femmes et ces familles. Un accompagnement renforcé vers la formation et l'emploi devrait alors constituer un axe fort d'une réforme du CLCA.

Pourraient notamment être mis en place les outils suivants :

- le repérage par la CAF de la situation des parents à leur entrée dans le CLCA, afin de pouvoir apporter une information spécifique à ceux qui ne seront pas couverts par un congé parental à la sortie ;
- pour ces derniers, une proposition de bilan personnalisé deux mois avant la fin du CLCA ;
- une offre spécifique au sein de Pôle emploi, comportant notamment une offre renforcée en matière de formation professionnelle (rémunérée) ;
- la désignation d'un référent au sein de la CAF pouvant assister les parents dans la recherche d'un mode d'accueil de leur enfant, soit occasionnel pendant la recherche d'emploi, soit plus durable pendant la formation ou la reprise d'emploi.

D) Actions en faveur des mères de jeunes enfants connaissant des conditions de travail difficiles et/ou des horaires atypiques

Comme il a été souligné plus haut, les conditions de travail difficiles expliquent largement le choix des mères qui prennent un CLCA à taux plein.

Il est clair que l'existence de conditions de travail difficiles pour des métiers peu qualifiés, d'horaires décalés, de temps de transport parfois lourds, sont une caractéristique qui touche une population beaucoup plus large que les seules mères de jeunes enfants, et qu'on aborde là un chantier qui va très au-delà d'une réforme du CLCA.

³² Cette portabilité ne devrait pas entraîner de suppression de la règle actuelle d'ancienneté dans l'entreprise

³³ Il y a 220 000 bénéficiaires sortant de CLCA taux plein chaque année ; le tiers d'une cohorte représente alors environ 70 000 personnes.

Néanmoins, une réforme qui, en raccourcissant le CLCA, aurait pour objectif de rapprocher les femmes peu qualifiées de l'emploi, afin de renforcer leur évolution de carrière et leur autonomie, devrait également s'accompagner d'un volet portant sur les conditions de travail.

Les pistes évoquées par le HCF sont les suivantes :

- des expérimentations en matière de modes d'accueil en horaires décalés (voir le A) ;
- un accès privilégié à une offre de formation (via notamment des projets spécifiques mis en place par le nouveau fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels) ;
- l'accès au complément intermédiaire (cf B-6 de la section III) pour les mères de jeunes enfants exerçant des métiers peu qualifiés à des horaires atypiques ;
- la prise en compte de la problématique des parents de jeunes enfants peu qualifiés dans les négociations de branche et la politique de ressources humaines des employeurs, notamment en matière d'aménagements d'horaires. Cette démarche progressive et par nature « inégalitaire » aurait le mérite de s'adapter aux particularités des branches professionnelles. Elle pourrait être accélérée si on mettait en œuvre l'idée parfois avancée de créer un droit à l'aménagement d'horaires dans les grandes entreprises qui ont plus de marge pour réorganiser leur activité.
- l'augmentation éventuelle du nombre légal de jours d'absence pour enfant malade jusqu'à trois ans.

Ces chantiers sont en cohérence avec les actions lancées par certains employeurs pour rendre davantage visibles et proactives leurs politiques en faveur d'une meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, autour notamment de la signature de la Charte de la parentalité, sur laquelle plus de 150 entreprises se sont déjà engagées.

Ces propositions trouvent également un écho dans le rapport de Mme Grésy remis en juillet 2009³⁴ à M. Darcos et Mme Morano, et qui propose notamment d'assouplir le temps partiel familial afin de favoriser l'articulation vie professionnelle / vie familiale.

³⁴ B. Grésy, Rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, juillet 2009

Section III Les voies de réforme du CLCA : éléments communs

A) éléments de problématique

1) la complexité des objectifs

Les grands objectifs d'une réforme éventuelle du CLCA sont multiples ; leur articulation est complexe et peut d'ailleurs comporter certaines contradictions. Ces objectifs portent sur :

- la question de la place des femmes sur le marché du travail et de leur indépendance économique ; l'atteinte de cet objectif peut être recherchée à travers le raccourcissement du CLCA et des mesures d'accompagnement dans le retour à l'emploi des mères à la sortie du CLCA ;
- la question de l'égalité entre hommes et femmes, sur le marché du travail et dans la vie domestique ; il s'agit naturellement d'une question très vaste au sein de laquelle le CLCA n'est qu'un élément, parmi beaucoup d'autres ; l'atteinte de cet objectif peut être recherchée à travers l'instauration d'un partage du CLCA entre les parents, d'une « prime » lorsque le deuxième parent s'arrête, ou encore par l'instauration d'une indemnisation proportionnelle au salaire ;
- le libre choix, pour ceux qui s'arrêtent de leur plein gré, pour ceux qui s'arrêtent actuellement de manière contrainte et pour ceux qui ne s'arrêtent pas et auraient souhaité s'arrêter ; l'atteinte de cet objectif peut être recherchée, d'une part, par le respect des choix de ceux qui s'arrêtent, d'autre part à travers l'amélioration de l'accès aux modes de garde pour les parents qui s'arrêtent actuellement de manière contrainte et, enfin, à travers l'amélioration de la rémunération du CLCA : certains parents qui auraient souhaité s'arrêter et ne le font pas actuellement pour des raisons financières verraient leurs marges de choix accrues si la rémunération était revalorisée.

On voit alors que ces différents objectifs peuvent se traduire par des ajustements différents de la réglementation du CLCA, qui peuvent éventuellement être combinés entre eux :

- un maintien de la durée actuelle du CLCA,
- un raccourcissement du CLCA,
- l'instauration d'une durée non transférable réservée à l'autre parent,
- une meilleure indemnisation du CLCA.

On rappelle ici que l'analyse de ces différents ajustements ne peut être déconnectée des mesures présentées dans la section précédente sur les modes d'accueil, l'accompagnement individualisé à l'issue du CLCA et les conditions de travail.

C'est dans ce contexte que sont étudiées les voies de réforme du CLCA (d'abord des éléments transversaux communs aux différents scénarios dans le B ci-dessous, puis les scénarios eux-mêmes dans la section IV).

Les différents scénarios font l'objet de chiffrages financiers, qui doivent être interprétés avec prudence en raison de l'incertitude sur les comportements futurs, mais qui fournissent des ordres de grandeur utiles.

2) une démarche progressive

Comme une réforme qui diminuerait sensiblement la durée de service du CLCA aurait des conséquences importantes dans l'organisation de vie des familles, sur le marché du travail et sur la demande de modes d'accueil pour les jeunes enfants, il serait prudent d'adopter une démarche progressive.

Une réforme éventuelle du CLCA ne devrait concerner que les naissances postérieures à sa date d'entrée en vigueur et ne pas affecter les personnes bénéficiant déjà du CLCA à la date de la réforme (démarche « stock-flux »). Cette option est respectueuse du choix de vie des familles qui ont opté pour le CLCA.

La mise en œuvre de la réforme s'étalerait donc sur plusieurs années. Par ailleurs, une mise en œuvre progressive permettrait en outre d'en ajuster les conditions de mise en œuvre en fonction :

- de l'évolution de la situation sur le marché du travail ;
- et du développement effectif des modes de garde.

On peut envisager la création d'une commission d'évaluation, chargée de suivre la bonne adéquation entre le rythme de raccourcissement du CLCA et l'évolution du marché du travail et de l'offre de modes d'accueil pour les jeunes enfants.

B) le dispositif d'un CLCA rénové

1) l'architecture de la prestation

Les éléments qui suivent constituent des éléments de réflexion sur une architecture rénovée du CLCA.

a) articulation du CLCA et de l'allocation de base de la PAJE

Actuellement, 90% des familles allocataires perçoivent la PAJE et le CLCA ; 10% d'entre elles – celles dont les revenus les situent au dessus du plafond d'exclusion de la PAJE – perçoivent un montant de CLCA majoré du montant de la PAJE. Les prestations de tous les allocataires sont donc identiques³⁵ (552€/mois pour le CLCA à taux plein par exemple).

Dans un régime rénové, la prestation de CLCA pourrait être fixée directement au niveau du cumul actuel entre CLCA et PAJE de base, et les familles ne percevraient alors plus que cette prestation unifiée³⁶.

Bien entendu, les familles retrouveraient le cas échéant le bénéfice de l'allocation de base de la PAJE au terme de leur CLCA, s'il intervient avant le troisième anniversaire de l'enfant et si elles remplissent les conditions de revenu pour être éligibles à cette prestation.

³⁵ C'était déjà le cas avec l'allocation parentale d'éducation depuis 1985.

³⁶ Certains membres du HCF souhaiteraient que la distinction entre allocation de base (AB) et CLCA soit maintenue et que l'on s'interroge sur l'opportunité de verser l'AB aux bénéficiaires du CLCA dont les revenus sont supérieurs au plafond de l'AB.

b) statut de la prestation rénovée au regard de la fiscalité

Il serait logique que le CLCA soit imposable dans les scénarios de réforme où il est calculé en pourcentage du revenu d'activité. Il serait alors assujéti à la CSG et à l'impôt sur le revenu³⁷. Le CLCA devrait néanmoins être exclu de la base ressources des prestations familiales (et notamment l'allocation de logement), afin d'éviter une forte baisse des aides au logement des bénéficiaires du CLCA à revenus modestes.

Ce sont ces hypothèses de travail que nous avons retenues pour le chiffrage des différents scénarios.

Il va de soi que ces scénarios pourraient faire l'objet de nouvelles simulations en laissant la prestation hors du champ de l'IR/CSG ; il suffit d'ajuster à la baisse la prestation pour compenser l'exonération fiscale et sociale.

c) la prise en compte des petits revenus d'activité dans les scénarios où la prestation serait proportionnelle au revenu de référence

Le CLCA s'élève actuellement à 53% du SMIC net ; sans montant minimum et avec un taux de CLCA de 50% du salaire brut – hypothèse centrale retenue dans le scénario 2 étudié à la section IV - les bénéficiaires du CLCA seraient perdants si leur revenu de référence est inférieur à 88% du SMIC.

Il serait alors nécessaire de mettre en place un mécanisme de plancher (comme cela existe dans les pays ayant mis en place un congé rémunéré proportionnel au revenu).

3) le partage de la prestation

La majeure partie des propositions actuellement débattues intègrent un partage de la prestation entre les deux membres du couple, comme cela est le cas dans les pays nordiques ou en Allemagne ; la durée non transmissible y est alors le plus souvent de deux mois. L'objectif d'une telle mesure est de développer le partage des tâches domestiques et éducatives entre les parents afin de peser, dans la durée, sur les représentations et les comportements.

a) la situation actuelle

Les deux parents ont un droit formel égal au CLCA. Mais dans 96 % des cas, c'est la mère de famille qui est allocataire.

On ne peut par ailleurs considérer que le succès du congé de paternité annonce un changement significatif en matière de comportement des pères : il s'agit d'un congé court, avec maintien de salaire, qui est désormais intégré dans la « norme sociale », et qui intervient d'ailleurs le plus souvent durant le congé maternité, c'est-à-dire lorsque la mère est elle-même en inactivité.

³⁷ Il n'existe pas actuellement de revenu assujéti à l'impôt sur le revenu qui ne soit pas assujéti également à la CSG. Pour le HCF, il serait alors logique que la prestation minimale soit revalorisée de manière à rendre l'assujéttissement à la CSG neutre financièrement pour les ménages.

Si l'on veut arriver à un partage plus effectif, il faut donc réformer au fond la prestation de CLCA.

b) les voies de réforme

Afin d'inciter les pères à le prendre, une réforme du CLCA pourrait prévoir la création d'une période « non transmissible », d'une durée minimale de deux mois : cette période ne pourrait être prise que par le membre du couple qui n'aurait pas pris la totalité de la durée restante (un même parent ne pourrait donc être allocataire du CLCA sur toute la durée possible).

Dans la situation actuelle, il semble que l'instauration d'une règle de partage, pour être réaliste, doive retenir une durée non transmissible qui ne soit pas trop longue. Adopter une règle de partage plus « exigeante » (par exemple un partage par moitié) pourrait aboutir pendant de nombreuses années à stériliser une part significative des droits ouverts ; ce n'est que progressivement en effet qu'un partage plus effectif peut se produire. Au demeurant, l'expérience des pays étrangers montre que :

- * la durée non transmissible est souvent de deux mois,
- * les taux de partage effectifs sont significatifs mais loin de 100%,
- * la progression de ces taux est lente.

Le taux de partage dépendra du schéma retenu pour le CLCA rénové.

Il sera plus élevé, toutes choses égales par ailleurs, si la prestation est proportionnelle au revenu de référence et fixé à une proportion significative de ce revenu (puisque les salaires des pères sont usuellement supérieurs à ceux des mères, une prestation forfaitaire du niveau actuel n'est guère attractive pour les pères).

Si l'on veut faciliter le partage, et pour tenir compte des écarts de salaire entre hommes et femmes qui peuvent constituer un effet désincitatif pour les hommes à prendre un congé parental, on pourrait envisager l'octroi d'une prime en cas de partage, dans les scénarios à CLCA forfaitaire, voire dans les scénarios à CLCA proportionnel au revenu de référence si le taux de remplacement n'est pas très élevé. Bien entendu, dans les rares cas où le père prend la majeure partie du congé parental – le plus souvent car son salaire est inférieur à celui de sa conjointe ou de sa compagne – c'est celle-ci qui recevrait la prime si elle opte pour les (au moins) deux mois de congé supplémentaires.

La règle de partage pourrait évoluer avec le temps (la loi réformant le CLCA pourrait prévoir son évolution, soit suivant un calendrier et pour des objectifs précis³⁸, soit au vu du taux de partage effectivement constaté par la commission d'évaluation mentionnée au A-1).

4) le problème de la condition d'activité antérieure

a) la situation actuelle

Le CLCA, prestation accordée aux ménages de jeunes enfants où l'un des parents n'exerce pas d'activité ou exerce une activité à temps partiel, a pour vocation de compenser pour partie l'absence – totale ou partielle - de revenu. Mais depuis l'origine, le CLCA est subordonné à une condition d'activité antérieure. Ce principe n'a jamais été remis en cause.

³⁸ En visant par exemple à terme le schéma retenu en Islande (règle des trois tiers).

La condition d'activité antérieure élimine les parents peu insérés dans la vie professionnelle : des femmes qui vont durablement se situer à l'écart du marché du travail ; des femmes jeunes dont la vie professionnelle est de faible intensité avec un parcours haché de CDD ou de missions d'intérim de faible valeur et/ou de faible durée.

On ne dispose que d'éléments partiels sur l'incidence de cette règle.

L'étude de la DREES.

1) sur le champ étudié

- le taux d'exclusion diminue avec la taille de la famille : 32% au rang 1 ; 5% au rang 2 et 4% au rang trois ; soit 300 000 familles pour un taux global de l'ordre de 15%
- le niveau élevé du taux d'exclusion au rang 1 est lié au jeune âge de la mère (et donc à de faibles références d'activité) et au fait que le chômage indemnisé n'est pas retenu dans le décompte des trimestres validés (pour des personnes qui, en raison de leur jeune âge, sont plus souvent en phase d'insertion professionnelle alternant périodes d'emploi et de chômage).

2) pour des raisons techniques, l'étude précitée se limite aux mères de famille nées en métropole. Or le taux d'exclusion est plus élevé pour la population des mères nées dans les DOM et à l'étranger qui représente environ 12% des mères. Un écart élevé de taux entre ces deux populations se traduirait par une forte augmentation du taux global d'exclusion.

3) les chiffres précités au 1) sont donc évalués par défaut.

- Pour près de 200 000 mères inactives exclues par la condition d'activité³⁹, l'absence de CLCA n'a pas de conséquence négative sur leur revenu puisqu'elles perçoivent au titre du RSA (ex-RMI/API) une prestation qui, additionnée aux autres prestations familiales auxquelles elles ont droit, leur assure dans la plupart des cas un revenu supérieur à la somme desdites prestations et du CLCA.

- Pour les autres familles, en absence du CLCA :

- * le revenu du ménage est plus modeste que si le CLCA lui était accordé : l'allocation de base de la PAJE que la plupart de ces ménages vont percevoir, de 178€ ne représente que le tiers de la valeur du CLCA ;
- * les mères sont conduites à se porter – sans toujours de succès – sur le marché du travail alors qu'elles auraient pu souhaiter s'occuper de leur enfant.

- Les pays étrangers sont partagés :

- * certains ont retenu une condition d'activité (on n'en connaît pas l'incidence) ;
- * certains ne subordonnent pas la prestation à une condition d'activité antérieure ;
- * d'autres enfin attribuent aux familles qui ne remplissent pas la condition d'activité antérieure une prestation minimale forfaitaire en retrait sensible sur la prestation « ordinaire ». C'est dans cette catégorie qu'il faut classer la France.

b) les avis sont partagés sur la pertinence de la situation actuelle

- Pour certains – c'est le cas de la Cour des Comptes par exemple – il faudrait durcir la condition d'activité antérieure⁴⁰ :

³⁹ Y compris les allocataires du RSA nés dans les DOM et à l'étranger.

⁴⁰ C'est ce qui a été fait en 2004 avec un effet marginal.

- * une prestation permettant un éloignement partiel ou total du marché du travail pendant une période limitée ne devrait être accordée qu'à la condition d'avoir des références d'activité suffisantes pour « prouver » la bonne insertion sur le marché du travail ;
- * il faudrait éviter que la validation du CLCA permette à des parents d'enchaîner des CLCA successifs ce qui les écarte trop longtemps du marché du travail.

- Pour d'autres, il faudrait supprimer ou desserrer cette condition :

- * elle pèse essentiellement sur des ménages modestes ;
- * dans certains scénarios (par exemple celui retenu par la MECSS avec une durée de un an et une rémunération plus significative), on dégage de fait une « norme » sociale forte ; en écarter certains ménages par la condition d'activité antérieure peut être discuté.

c) Deux mesures pourraient être étudiées

- Pour certains, un desserrement de la condition d'activité antérieure par la validation du chômage indemnisé au rang 1 constituerait un assouplissement réel.

- L'élargissement de périodes de décompte des trimestres validés pour les naissances de rangs 3 et plus. Il s'agirait là d'une mesure technique nécessaire pour compenser l'effet du raccourcissement éventuel du CLCA. Sans mesure correctrice, la condition d'activité deviendrait plus contraignante pour les naissances de rangs 3 et plus en cas de raccourcissement de la durée de bénéficiaire du CLCA, puisque le nombre de trimestres validés au titre de CLCA antérieur(s) diminuerait⁴¹. La correction proposée ne ferait donc que rétablir la situation actuelle. Mais cette mesure est contestée par ceux des membres du Conseil qui considèrent qu'il faut diminuer la fréquence des enchaînements de CLCA.

5) le statut du temps partiel

a) la situation actuelle

On a – notamment avec la réforme de 2004 – cherché à faciliter le travail à temps partiel pour les parents qui ont de jeunes enfants :

- le niveau du CLCA est « avantageux » pour les parents qui choisissent de travailler à temps partiel (notamment pour une durée du travail proche de 80%) : ils perçoivent, y compris l'allocation de base de la PAJE, 318 ou 420 € (somme non imposable et non intégrée dans l'assiette de calcul de l'aide au logement) ;
- les frais de garde restant à la charge de la famille sont très faibles ;
- dans ce contexte, le revenu disponible des allocataires du CLCA à temps partiel comparé à celui que le ménage aurait si l'allocataire travaillait à taux plein est :
 - * proche de la parité,
 - * jusqu'à des niveaux élevés de revenu (le revenu disponible est équivalent, voire très légèrement supérieur lorsque la mère travaille à 80% pour un salaire de un à deux fois le SMIC ; il est plus faible de 5% quand la mère travaille à mi-temps au SMIC ou un peu au-delà).

⁴¹ Rappelons que les périodes de CLCA entrent en compte pour le calcul de la condition d'activité antérieure.

b) les scénarios étudiés ne reviennent pas sur l'option actuelle favorable au temps partiel

Ce choix, favorable en termes financiers, est cohérent avec le souci d'offrir aux parents un statut intermédiaire entre le travail à temps plein et l'inactivité.

On pourrait certes penser à un scénario pesant sur le taux partiel 50-80 (par exemple en ramenant la quotité de travail maximale à 65%). Cette option n'a pas été retenue à ce stade.

c) on pourrait faciliter le recours au temps partiel en cas de raccourcissement marqué du CLCA à taux plein

Cet objectif pourrait par exemple être poursuivi en gardant la durée actuelle de trois ans, au moins en cas de travail à mi-temps.

d) CLCA à taux partiel et diminution d'activité

Il n'est pas nécessaire actuellement de réduire son temps de travail pour bénéficier du CLCA à taux partiel ; celles et ceux qui travaillaient déjà à temps partiel avant l'ouverture du CLCA ouvrent droit à cette prestation. Des allocataires perçoivent donc le CLCA sans avoir modifié leur quotité de travail. On ignore la fréquence de cette situation.

Revenir sur cette règle ne serait pas illogique. On peut en effet estimer que si le revenu primaire de la famille ne diminue pas à l'occasion de la naissance, il n'y a pas lieu d'attribuer une prestation en plus de la PAJE de base. Le bénéfice du CLCA constituerait un « effet d'aubaine » contestable. Mais la définition et la gestion de cette condition seraient très délicates.

Il ne serait pertinent de revenir sur cette option et d'en étudier la faisabilité que si les effectifs concernés étaient élevés ; dans ce cas les économies dégagées pourraient, le cas échéant, justifier l'alourdissement de la gestion de la prestation.

6) réflexions autour de la création d'une nouvelle prestation en sortie de CLCA

Dans les scénarios de diminution importante de la durée de service du CLCA, on pourrait explorer la création d'un nouveau complément : il serait accordé jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant aux ménages où l'un des parents est totalement⁴² inactif professionnellement à l'issue du CLCA de rangs 2 et plus ; il serait versé sous une condition de revenu plus rigoureuse que dans l'allocation de base de la PAJE ; il serait fixé à un montant intermédiaire entre le CLCA et l'allocation de base de la PAJE (compris, par exemple, entre 250 et 300€).

Une telle mesure serait de nature à alléger la contrainte pesant sur ces ménages puisque rester au foyer donnerait lieu à une prestation d'un montant un peu supérieur à l'allocation de base actuelle⁴³.

Le nombre de ménages concernés serait limité et les dépenses de l'espèce ne seraient pas très élevées⁴⁴.

⁴² Cette prestation nouvelle ne serait pas accordée aux personnes travaillant à temps partiel.

⁴³ Certains ménages, dans lesquels un conjoint travaille et l'autre reste en inactivité en perdant le bénéfice du CLCA, verraient la baisse de leurs ressources atténuées par le versement du RSA « chapeau ».

7) l'accès aux droits

La réglementation du CLCA et des dispositifs voisins est complexe : il est possible que des familles qui y ont droit ne le fassent pas valoir faute d'information pertinente.

Ce pourrait être le cas :

- pour l'octroi du congé de maternité en cas d'enchaînement de CLCA (la solution orthodoxe consiste à mettre fin au congé parental octroyé au titre de l'enfant précédent, de demander le congé de maternité puis passer au CLCA à la fin de ce congé). Certaines mères de famille peuvent penser que leur inactivité professionnelle du moment les exclut du congé de maternité ;
- pour l'admission au CLCA lui-même si les parents n'ont pas compris le concept de trimestre validé et croient qu'il faut avoir effectivement travaillé pendant deux ans ;
- pour l'admission au CLCA à taux partiel si les parents ont compris qu'il fallait diminuer sa quotité de travail ;
- pour l'admission au CLCA des parents qui bénéficient d'un maintien en tout ou partie de leur rémunération par l'employeur au-delà du congé de maternité. Il conviendrait à ce sujet d'attirer l'attention des employeurs sur le côté paradoxal qu'il peut y avoir pour eux à verser cette indemnisation qui, cumulée au CLCA, porte les revenus du salarié au-delà de ce qu'ils souhaitent.

8) Validation du CLCA pour la retraite

On a, dès la refonte du salaire unique, adopté le principe que l'allocation parentale d'éducation puis le CLCA devrait ouvrir droit, dans certaines conditions, à une validation de la période indemnisée par ces prestations au titre de la retraite. L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) concrétise cette option.

a) dans la situation actuelle

- Il n'y a pas superposition entre le bénéfice du CLCA et l'attribution de l'AVPF :

* pour les allocataires du CLCA à taux plein, l'AVPF n'est pas attribuée lorsque le revenu en année N-2 du conjoint est supérieur au plafond (26 612 € pour un enfant, 31 934 € pour deux enfants, 38 321 € pour trois enfants). Cette condition exclut une proportion relativement faible (17%) de bénéficiaires ;

* pour les allocataires du CLCA à taux partiel, les revenus N-2 du ménage (et non du seul conjoint) sont soumis à la condition de revenu précédente ; la seconde condition (le revenu du bénéficiaire l'année de perception de la prestation doit être inférieur à 63 % du plafond de la sécurité sociale, soit un salaire net mensuel de 1 440€ en 2009) intervient également largement. Ces deux conditions excluent une proportion

⁴⁴ Le coût de ce supplément serait de l'ordre de 100 M€, dans un scénario de fort raccourcissement du CLCA à 1 an, et dans l'hypothèse d'une proportion de un tiers de mères restant en inactivité à l'issue du CLCA et dont le revenu est inférieur au plafond (on a retenu à titre d'hypothèse le plafond du complément familial, qui représente environ 70% du plafond de la PAJE).

importante des bénéficiaires (54% des bénéficiaires du CLCA au taux 50%, 73% des bénéficiaires du CLCA au taux 50-80%).

b) dans les scénarios étudiés, on a opté pour l'octroi de l'AVPF sans condition de ressources du ménage en année N-2

La validation des périodes de CLCA à taux plein pour la retraite coïncide alors exactement avec la prise de CLCA⁴⁵. La condition de revenu d'activité du bénéficiaire en année N serait maintenue.

9) éléments financiers

On a entrepris d'étudier les conséquences financières des scénarios de réforme présentés dans la note *Problématiques et voies de réforme*. Ces simulations ont été réalisées par la Direction Générale du Trésor et des Politiques Economiques (DGTPE) du Ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi. Les résultats en sont présentés section IV.

Il faut souligner d'entrée que les scénarios de réforme du CLCA qui se traduiraient par une augmentation de l'activité féminine sont favorables à la croissance économique ; ils ont donc un impact positif sur les recettes fiscales et sociales⁴⁶.

Les simulations présentées ne chercheront pas à chiffrer ces effets, en raison de l'incertitude sur leur ampleur, mais il est utile de les garder à l'esprit : le travail des parents concernés par le CLCA est « rentable » en termes de dépenses publiques puisque son apport en recettes fiscales et sociales dépasse très probablement les frais de garde qui sont lui sont associés.

La production des bilans financiers présentés nécessite des conventions et des hypothèses de calcul, portant notamment sur les aspects suivants :

* le comportement des parents dont la durée de service du complément de libre choix d'activité (CLCA) serait écourtée : combien prendront une activité professionnelle ? pour quelle quotité de travail (temps plein ou temps partiel) ? Combien seront au chômage ? Combien resteront au foyer ?

* le comportement des parents qui ne prennent pas actuellement le CLCA, dans les scénarios de revalorisation de l'allocation : choisiront-ils de prendre le CLCA mieux rémunéré et pendant quelle durée ? L'incertitude financière est alors d'autant plus grande que la période de versement d'une allocation serait longue et le montant de l'allocation élevé.

* le recours aux modes de garde : le nombre d'heures de garde supplémentaires pour les parents qui retournent en activité professionnelle de manière plus précoce qu'actuellement, le nombre d'heures de garde « épargnées » du fait de l'arrêt d'activité professionnelle d'un nombre accru de parents dans les scénarios de revalorisation du montant du CLCA. Par ailleurs, on a fait l'hypothèse que les modes de garde utilisés

⁴⁵ En année « pleine » d'arrêt d'activité ; l'année de l'entrée dans le CLCA et l'année de sortie, la condition de revenu du bénéficiaire en année N peut toujours exclure le bénéficiaire.

⁴⁶ A court-terme, l'augmentation de l'activité dépendrait de la capacité du marché du travail à absorber une augmentation de la main d'œuvre disponible ; à moyen-terme, l'augmentation de la population active se traduirait par une augmentation de la croissance potentielle correspondant au surcroît de population active.

sont pour deux tiers des assistant-e-s maternel-le-s et pour un tiers des EAJE, selon le partage actuel ;

* l'ensemble des scénarios étudiés comporte une durée non transmissible, s'ajoutant à la durée transmissible, rémunérée selon les mêmes modalités que celle-ci, et avec l'hypothèse d'une prime pour les ménages qui utilisent le « double recours ». Pour chiffrer ce volet nouveau de la prestation, il faut faire des hypothèses sur le taux de recours par les pères et le profil de ces derniers.

Les bilans financiers produits présentent, pour chaque scénario, le solde pour la CNAF des dépenses supplémentaires et des dépenses économisées du fait de la réforme simulée. Parmi ces dépenses, certaines (assurance vieillesse du parent au foyer –AVPF – et prise en charge des cotisations sociales des assistant-e-s maternel-le-s) ont un impact sur le compte de la CNAF mais sont neutres pour le solde global des finances publiques car elles constituent des transferts. Au solde de la CNAF, on a en outre ajouté dans chaque scénario la variation de la dépense fiscale liée au crédit d'impôt pour la garde des enfants.

Sauf pour le scénario 1, dans lequel la durée du CLCA est raccourcie sans aucune autre modification, le résultat des simulations de réforme ne se traduit pas par des variations massives des dépenses pour la CNAF ; la réflexion du Haut Conseil peut donc se concentrer sur les principes et les logiques des différents scénarios.

10) La note sur l'« état des lieux » a étudié les congés autres que le congé parental qui facilitent la vie familiale.

Ils sont très disparates dans leurs caractéristiques et leurs logiques. Une option de fusion dans un congé unique auquel les parents auraient recours, soit de façon discrétionnaire sur une durée longue, soit en cas d'événements familiaux spécifiques, impliquerait des changements considérables d'autant plus difficiles à analyser qu'on manque de données sur nombre de ces congés.

Le secrétariat général du HCF tire deux conclusions de ce constat :

- il n'est pas envisageable d'approfondir ce thème dans le calendrier de travail actuel du Conseil. Il reviendra au Conseil de déterminer s'il souhaite poursuivre l'étude ;
- on a envisagé par contre au B-2 de la section II un élargissement limité de la période de recours au congé parental.

11) le devenir du COLCA

Dans les scénarios de raccourcissement du CLCA (scénarios 1 à 3 ci-dessous), le COLCA est supprimé. Il n'a pas rencontré le succès attendu et, d'autre part, ces différents scénarios comportent à des degrés divers un raccourcissement du CLCA au rang 3, qui rendrait peu lisible son maintien. L'étude de la CNAF sur le COLCA présentée en annexe montre en revanche que le COLCA pourrait être davantage adapté aux attentes de parents de deux enfants, proposition que l'on retrouve dans le scénario 4.

Section IV Voies de réforme du CLCA : scénarios d'évolution

Les différents scénarios sont présentés successivement, sans que leur ordre reflète une quelconque hiérarchie des priorités ou des préférences du secrétariat du HCF.

L'objectif est ici de présenter, pour chacun d'entre eux, les principaux paramètres du CLCA rénové, les conséquences qu'il emporte ainsi qu'un éclairage sur ses conséquences financières. **Le détail des hypothèses et de la méthodologie retenues par la DGTPE pour les simulations est présenté en annexe.**

Dans les tableaux présentant les gains et les dépenses supplémentaires, le « + » signifie un surcoût pour la CNAF ou, s'agissant du crédit d'impôt, pour le budget de l'Etat, et le « - » une économie.

Les scénarios 1 et 2 reprennent très directement les options du Président de la République d'une part, du rapport de la MECSS et de celui de Mme Tabarot d'autre part.

Le scénario 3 est intermédiaire et constitue une tentative pour répondre aux objectifs des deux scénarios précédents tout en atténuant, au moins partiellement, certains de leurs inconvénients.

Le scénario 4 se distingue des précédents en ce qu'il prévoit le maintien de la durée réglementaire de service du CLCA couplé avec un congé plus court et mieux rémunéré dès la seconde naissance.

L'ensemble de ces scénarios comporte une durée non transmissible, rémunérée selon les mêmes modalités⁴⁷ que la durée transmissible.

1) Scénario 1 : CLCA raccourci (aux rangs 2 et plus) sans augmentation de son montant

a) caractéristiques

On procède à une réduction de la durée sans modification des autres éléments du CLCA ; ainsi, le CLCA de rangs 2 et plus ne serait plus versé que jusqu'aux 12 ou 24 mois de l'enfant.

b) éléments d'appréciation

Un tel scénario conduit à « forcer » la tendance observée à la baisse du recours au CLCA à taux plein :

- l'éloignement de l'emploi des mères serait nettement réduit,
- cette réforme, accompagnée de la mise en place d'un bonus pour les pères, marquerait fortement la volonté des pouvoirs publics d'une égalité plus grande entre les hommes et les femmes sur le marché du travail et dans la vie domestique.

⁴⁷ Avec l'hypothèse d'une prime pour les ménages qui utilisent le « double recours » dans les scénarios 1 et 4, dans lesquels le montant du CLCA est forfaitaire.

Mais, dans ce type de réforme, on met les allocataires actuels du CLCA à taux plein des rangs 2 et plus « sous contrainte forte » :

* en cas de maintien en inactivité professionnelle, la famille perd 374€ par mois, somme à comparer au revenu total des familles en cause (de l'ordre de 14% à 17% du revenu disponible des familles de deux enfants⁴⁸ lorsque le parent en activité professionnelle perçoit entre 1 et 2 SMIC, et de l'ordre de 10% pour les familles de trois enfants et plus) ;

* en cas de reprise d'une activité professionnelle à temps partiel, il n'y a guère de variation de revenu disponible pour les ménages les plus modestes (le gain en salaire minoré des frais de garde nets n'est pas très différent du CLCA actuel) ; le gain est en revanche significatif pour les ménages de revenu moyen ;

* en cas de reprise d'une activité professionnelle à temps plein : on a un gain monétaire même pour les allocataires les plus modestes ; mais le retour en activité impose de fortes contraintes de travail pour les ménages les plus fragiles.

Une réforme de ce type exerce une pression importante sur les modes d'accueil des jeunes enfants (sauf si un pourcentage élevé d'allocataires choisissent de rester au foyer).

c) éclairage financier

c1) Impact sur le compte de la CNAF

Impact sur le compte de la CNAF

	Raccourcissement jusqu'aux 24 mois de l'enfant Impact en M€/an	Raccourcissement jusqu'aux 12 mois de l'enfant Impact en M€/an
CLCA	-669	-1480
CMG 0-3	+150	+339
CMG 3-6	+52	+115
Cotisations sociales des ass mat	+206	+461
Fonctionnement des EAJE	+119	+267
AL	-82	-180
Prestations familiales	-22	-48
AVPF	-159	-353
Total compte CNAF	-405	-879
Crédit d'impôt garde d'enfant	+ 53	+117
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+ 97	+ 218
Coûts totaux d'investissement EAJE	+ 720	+ 1613

Source : maquette CLCA, DGTPE.

Il convient de rappeler que les cotisations d'AVPF et la prise en charge des cotisations sociales des assistant-e-s maternel-le-s par la CNAF ont un impact sur le compte de la CNAF, mais pas sur le compte consolidé des finances publiques car il s'agit de transferts.

⁴⁸ Pour une famille de 2 enfants, percevant une aide au logement au plafond en zone 2, le revenu disponible passe de 2250 € à 1870 € quand le parent actif perçoit 1300€ nets par mois.

c2) Estimation du coût de la période non transmissible de deux mois (en sus de la durée retenue à titre principal dans les deux scénarios ci-dessus)

Hypothèse : 10% de recours parmi les naissances, soit 80 000 bénéficiaires par an

Résultats : Coût en CLCA : 90 M€
Coût de la prime de 1000€: 80 M€
Total : 170 M€

Cette dépense dégrade donc les comptes indiqués ci-dessus de 170 M€

2) Scénario 2 : CLCA d'une durée de un an à tous les rangs et mieux rémunéré

a) caractéristiques

- le CLCA est versé jusqu'aux 12 mois de l'enfant, quel que soit son rang ;
- la prestation est proportionnelle au revenu dans la limite du plafond de la sécurité sociale ;
- comme indiqué supra, il y a lieu de prévoir une prestation plancher ;
- on a retenu à titre d'hypothèse pour la simulation financière un taux de 50% du salaire brut (soit 57% du salaire net) et, en variante, un taux de 60% du salaire brut (soit 67% du salaire net). On rappelle que les préconisations du rapport de Mme Tabarot se calent sur l'exemple allemand, où le taux est de 67% du net ;
- pour le taux partiel : on garde le ratio actuel entre la prestation à taux plein et la prestation à taux partiel, plus favorable au temps partiel qu'une stricte proportionnalité.

b) éléments d'appréciation

- Pour les allocataires touchés par le raccourcissement (qui actuellement perçoivent le CLCA pendant une durée supérieure à un an) :
 - * certains d'entre eux bénéficient de la revalorisation (à condition que leur salaire de référence soit suffisamment élevé pour que la prestation dépasse le niveau plancher : ce ne sera pas le cas pour les personnes rémunérées au SMIC à temps plein) ;
 - * en sens inverse, ils sont touchés par le raccourcissement, dans les mêmes conditions que dans le scénario précédent.
- Ce scénario « attirera » vers le CLCA de nouveaux bénéficiaires, à salaires plus élevés, du fait de sa meilleure rémunération, et répondra ainsi à une aspiration de ces bénéficiaires. Ceci étant, un dispositif de ce type pourrait peser sur le recrutement ou l'accès à de nouvelles responsabilités des jeunes femmes qualifiées.
- La pression sur les modes de garde des jeunes enfants est moins forte que dans le scénario précédent : l'augmentation des effectifs en année 1 exerce une pression à la baisse sur la demande de garde, qui est en sens inverse augmentée du fait des besoins nouveaux des allocataires revenant en activité professionnelle à la suite de la réduction de la durée de bénéfice du CLCA.
- Au total, ce scénario, inspiré des pays nordiques, est clairement orienté vers la création d'une norme nouvelle d'un arrêt d'activité d'un an (des mères ?) après la naissance d'un

enfant, là où la diversité des comportements des mères est actuellement beaucoup plus grande en France.

c) éclairage financier

L'effet financier global résulte de l'écart entre la baisse de la durée de service pour les familles de deux enfants et plus et la hausse du nombre de bénéficiaires à la suite de :

- * l'accroissement du taux de recours lié à l'amélioration du taux de la prestation. L'arrivée de nouveaux allocataires sera d'autant plus forte que le taux du CLCA rénové sera élevé⁴⁹ ;
- * l'augmentation du stock des familles de un enfant qui profiteront du passage de 6 mois de versement actuellement à une durée de 12 mois moins le congé de maternité post-natal ;
- * des mois supplémentaires pour la période de congé non transmissible.

On a, comme dans le scénario 1, une économie liée au raccourcissement du CLCA ; mais on a également des coûts liés à l'amélioration du taux de la prestation pour ceux qui y auront recours : le bilan financier est donc moins favorable que dans l'hypothèse de raccourcissement à un an dans le scénario 1, voire négatif si la prestation revalorisée se révèle très attractive. Pour évaluer la sensibilité des résultats à l'attractivité de la prestation, les calculs ont été réalisés avec plusieurs hypothèses d'augmentation des flux d'entrée dans le CLCA.

c1) Impact sur le compte Cnaf dans un scénario où le CLCA vaut 50% du salaire brut

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an avec augmentation du taux de recours de 35%
CLCA net	-310
CSG-CRDS sur les prestations	-158
CMG 0-3	+173
CMG 3-6	+91
Cotisations sociales des ass mat	+257
Fonctionnement des EAJE	+142
AL	-104
Prestations familiales	-33
AVPF	-206
Total compte CNAF	-148
Crédit d'impôt garde d'enfant	+50
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+116
Coûts totaux d'investissement EAJE	+823

Source : maquette CLCA, DGTPE.

⁴⁹ Avec un taux élevé, plus proche du taux des IJ maternité, l'effet financier global serait ainsi plus incertain.

c2) Impact sur le compte Cnaf dans un scénario où le CLCA vaut 60% du salaire brut

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an avec augmentation du taux de recours de 35%
CLCA net	+330
CSG-CRDS sur les prestations	+201
CMG 0-3	+135
CMG 3-6	+81
Cotisations sociales des ass mat	+204
Fonctionnement des EAJE	+111
AL	-83
Prestations familiales	-22
AVPF	- 175
Total compte CNAF	+782
Crédit d'impôt garde d'enfant	+31
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+90
Coûts totaux d'investissement EAJE	+597

Source : maquette CLCA, DGTPE.

c3) Estimation du coût de la période non transmissible de deux mois :

Hypothèses : - 15% de recours, soit 120 000 bénéficiaires par an
- Montant moyen de la prestation (montant brut) : 900 €

Résultat : le coût en CLCA pour la CNAF est sous ces hypothèses de 216 M€

3) Scénario 3 : système différencié suivant la taille de la famille

Ce scénario s'inspire des scénarios précédents pour proposer une situation intermédiaire en termes de raccourcissement de la durée et d'augmentation de l'indemnisation du CLCA.

a) caractéristiques

- la prestation est de 50 % du salaire brut (avec un plancher et un plafond calculé sur le salaire égal au plafond de la sécurité sociale) pendant six mois ; en variante, un scénario avec un taux de 60% a été estimé ;
- la période non transmissible est rémunérée à ce niveau ;
- on garde pour le taux partiel le ratio actuel entre la prestation à taux plein et la prestation à taux partiel, plus favorable au temps partiel qu'une stricte proportionnalité ;
- puis, au-delà de six mois à partir du rang 2, on procède au versement du forfait actuel jusqu'aux 12 mois du 2^e enfant et 24 mois du 3^e enfant et au-delà ; en variante, on étudie un scénario dans lequel le CLCA de rang 3 resterait accordé jusqu'au 3^e anniversaire de l'enfant.

b) éléments d'appréciation

Ce scénario :

- en imposant un raccourcissement de la durée du CLCA, permet de contrer les effets négatifs liés à l'éloignement des femmes du marché du travail ;
- en améliorant la rémunération pendant la période non transmissible, facilite la prise de cette période par les pères ;
- offre une souplesse nouvelle sur quelques mois aux mères à salaires moyens ou élevés, en leur permettant plus facilement de prolonger un peu le congé de maternité.

La pression sur les modes de garde est moindre que dans le scénario 2 (moindre augmentation que dans le scénario 2 du recours sur les premiers mois du CLCA, moindre raccourcissement des CLCA à partir du rang 2 ou 3).

c) éclairage financier

L'amélioration de la rémunération en début de période pour les allocataires actuels et l'augmentation du recours créent une dépense nouvelle sur le CLCA, compensée par le raccourcissement.

c1) Impact sur le compte Cnaf avec un CLCA valant 50% du salaire brut en début de période

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an
CLCA net	-619
CSG+CRDS	+144
CMG 0-3	+209
CMG 3-6	+80
Cotisations sociales des ass mat	+292
Fonctionnement des EAJE	+170
AL	-99
AB Paje + ARS	-59
AVPF	-220
Total compte CNAF	-102
Crédit d'impôt garde d'enfant	+71
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+139
Coûts totaux d'investissement EAJE	+1016

Source : maquette CLCA, DGTPE.

Estimation du coût de la période non transmissible de deux mois :

- Hypothèses : - 15% de recours, soit 120 000 bénéficiaires par an
- Montant moyen de la prestation (montant brut) : 900 €

Résultat : le coût en CLCA pour la CNAF est sous ces hypothèses de 216 M€

c2) Impact sur le compte Cnaf avec un CLCA valant 60% du salaire brut en début de période

Hypothèse : les flux d'entrées augmentent de +30% à tous les rangs.

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an
CLCA net	-224
CSG+CRDS	+169
CMG 0-3	+180
CMG 3-6	+71
Cotisations sociales des ass mat	+250
Fonctionnement des EAJE	+142
AL	-81
AB Paje + ARS	-51
AVPF	-190
Total compte CNAF	+266
Crédit d'impôt garde d'enfant	+55
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+116
Coûts totaux d'investissement EAJE	+845

Source : maquette CLCA, DGTPE.

Estimation du coût de la période non transmissible de deux mois :

Hypothèses : - 15% de recours, soit 120 000 bénéficiaires par an
 - Montant moyen de la prestation (montant brut) : 1000 €

Résultat : le coût en CLCA pour la CNAF est sous ces hypothèses de 240 M€

c3) Impact sur le compte Cnaf avec un CLCA valant 50% du salaire brut en début de période et versement du CLCA jusqu'au 3^e anniversaire de l'enfant à partir du 3^e enfant

Hypothèse : les flux d'entrées augmentent de +20% à tous les rangs.

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an
CLCA net	-359
CSG+CRDS	+170
CMG 0-3	+157
CMG 3-6	+60
Cotisations sociales des ass mat	+219
Fonctionnement des EAJE	+119
AL	-55
AB Paje + ARS	-59
AVPF	-149
Total compte CNAF	+103
Crédit d'impôt garde d'enfant	+52
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+97
Coûts totaux d'investissement EAJE	+729

Source : maquette CLCA, DGTPE.

4) scénario 4 : ouverture du COLCA au rang 2

Dans ce scénario, on propose une alternative aux parents : ils pourraient dès le deuxième enfant choisir entre un CLCA calé sur la réglementation actuelle et une option courte mieux rémunérée de type COLCA.

a) caractéristiques

Dans ce scénario :

- il n'y a pas de changement par rapport à la situation actuelle pour le CLCA des familles de un enfant,
- on laisse aux familles de deux enfants et plus le choix (uniquement à l'entrée dans le dispositif pour éviter une optimisation en cours de CLCA) entre :
 - * une formule de durée courte, pendant un an, rémunérée à hauteur de 790€;
 - * une formule de durée longue avec une prestation forfaitaire au niveau actuel (552€).

b) éléments d'appréciation

Ce scénario :

- offre un choix nouveau à partir du deuxième enfant, sous la forme d'un congé rémunéré d'un an rémunéré à un niveau supérieur au CLCA ;
- ne restreint pas le choix des parents qui préfèrent le congé long actuel ; la pression sur les parents est ainsi moindre dans la mesure où certains d'entre eux peuvent rester inactifs professionnellement durant trois ans tout en percevant une prestation qui, pour les plus modestes, permet de compenser la perte de revenus.

L'étude de la CNAF sur le COLCA présentée en annexe laisse entrevoir un succès potentiel pour un COLCA de rang 2 en rupture avec l'échec du COLCA de rang 3 : 30 % des parents attendant un deuxième enfant se déclarent tentés par le COLCA, contre 9 % des parents attendant un troisième enfant.

Mais l'option longue maintient loin du marché du travail les parents qui la choisissent, avec les inconvénients en termes de carrière et d'autonomie qui ont été soulignés plus haut.

c) éclairage financier

Un scénario optionnel, en laissant chacun « optimiser » le recours au CLCA, se traduit par un bilan financier incertain, a fortiori si on suppose que :

- * les parents de deux enfants qui restent longtemps dans le CLCA actuellement optent pour la formule de longue durée (coût inchangé par rapport à aujourd'hui en CLCA et en modes de garde) ;
- * les parents de deux enfants qui sortent du CLCA en cours de période (durée supérieure à la durée courte du système optionnel) optent pour une formule ou l'autre, en fonction de leurs anticipations, sans que l'on puisse dire quel sera le bilan financier pour eux ;

- * les parents⁵⁰ qui ne prennent actuellement le CLCA de rang 2 que pour quelques mois (pour prolonger le congé de maternité, trouver un mode de garde...) choisiront l'option courte, ce qui entraîne un surcoût certain par rapport au système actuel ;
- * la création d'une option courte mieux rémunérée attirera de nouveaux bénéficiaires (coût net en CLCA dès la première année). Une économie peut être espérée sur les modes de d'accueil des jeunes enfants, mais pas nécessairement à hauteur du coût nouveau sur le CLCA.

c1) Impact sur le compte Cnaf

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an
CLCA	+36
CMG 0-3	+8
CMG 3-6	+11
Cotisations sociales des ass mat	+10
Fonctionnement EAJE	+11
AL	+3
Prestations familiales	+3
AVPF	-3
Total compte CNAF	+79
Crédit d'impôt garde d'enfant	-4
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+9
Coûts totaux d'investissement EAJE	+20

Source : maquette CLCA, DGTPE.

c2) Estimation du coût de la période non transmissible de deux mois :

Sous l'hypothèse d'un taux de recours de 15% par l'ensemble des pères, dont 2 % avec une rémunération au niveau du COLCA (attribuée lorsque la mère est elle-même bénéficiaire du COLCA), on a 104 000 bénéficiaires de la rémunération CLCA et de la prime, et 16 000 bénéficiaires de la rémunération COLCA.

Résultats : Coût en CLCA/COLCA : 140 M€
 Coût de la prime de 1000 €: 104 M€
 Total : 244 M€

⁵⁰ Proportion minoritaire de l'ordre de 10%.

Annexe 1

Méthodologie et résultats des chiffrages des scénarios d'évolution du complément de libre choix d'activité

On a entrepris d'étudier les conséquences financières des scénarios de réforme présentés dans la note *Problématiques et voies de réforme*. Ces simulations ont été réalisées par la Direction Générale du Trésor et des Politiques Economiques (DGTPE) du Ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi.

La production des bilans financiers présentés ci-dessous nécessite des conventions et des hypothèses de calcul, portant notamment sur les aspects suivants :

- * le comportement des parents dont la durée de service du complément de libre choix d'activité (CLCA) serait écourtée : combien prendront une activité professionnelle ? pour quelle quotité de travail (temps plein ou temps partiel) ? Combien seront au chômage ? Combien resteront au foyer ?

- * le comportement des parents qui ne prennent pas actuellement le CLCA, dans les scénarios de revalorisation de l'allocation : choisiront-ils de prendre le CLCA mieux rémunéré et pendant quelle durée ? L'incertitude financière est alors d'autant plus grande que la période de versement d'une allocation serait longue et le montant de l'allocation élevé.

- * le recours aux modes de garde : le nombre d'heures de garde supplémentaires pour les parents qui retournent en activité professionnelle de manière plus précoce qu'actuellement, le nombre d'heures de garde « épargnées » du fait de l'arrêt d'activité professionnelle d'un nombre accru de parents dans les scénarios de revalorisation du montant du CLCA. On a fait l'hypothèse, calée sur la situation actuelle, que les modes de garde utilisés se répartissent entre des assistant-e-s maternel-le-s (pour deux-tiers) et des modes d'accueil collectifs (pour un tiers).

- * l'ensemble des scénarios étudiés comporte une durée non transmissible, s'ajoutant à la durée transmissible, rémunérée selon les mêmes modalités que celle-ci, et avec l'hypothèse d'une prime pour les ménages qui utilisent le « double recours ». Pour chiffrer ce volet nouveau de la prestation, il faut faire des hypothèses sur le taux de recours par les pères et le profil de ces derniers.

Les conventions retenues le sont sur la base d'hypothèses fragiles, alors que les estimations dépendent fortement des hypothèses. C'est pourquoi on essaiera d'indiquer la sensibilité des résultats aux hypothèses en effectuant des variantes permettant d'apprécier l'impact des choix retenus.

La maquette de simulation ne permet pas de chiffrer le déroulement d'une période de transition : elle fournit l'impact d'une réforme en régime de croisière, au terme de la montée en charge de la réforme.

A) Le champ des dépenses et recettes chiffrées dans les simulations

Les bilans financiers produits présentent, pour chaque scénario, le solde pour la CNAF des dépenses supplémentaires et des dépenses économisées du fait de la réforme simulée. Parmi ces dépenses, certaines (assurance vieillesse du parent au foyer –AVPF –, prise en charge des cotisations sociales des assistant-e-s maternel-le-s et CSG pour les scénarios dans lesquels le CLCA est assujéti à la CSG) ont un impact sur le compte de la CNAF mais sont neutres pour

le solde global des finances publiques car elles constituent des transferts. Au solde de la CNAF, on a en outre ajouté dans chaque scénario la dépense fiscale liée au crédit d'impôt pour la garde des enfants, les dépenses nouvelles des collectivités locales en direction des EAJE ainsi que le montant total des investissements à réaliser pour financer les nouvelles places en EAJE.

D'autres impacts financiers existent (du côté des dépenses, sur le RSA et les allocations chômage, et du côté des recettes, sur les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu et la TVA) ; ils ne relèvent pas du champ des simulations réalisées pour le HCF.

B) Méthodologie, hypothèses et conventions

Dans le cadre des travaux du HCF, la DGTPE a construit une maquette de chiffrage afin d'estimer l'impact d'une réforme du CLCA. La méthode employée consiste à générer une population de bénéficiaires du CLCA dont les caractéristiques correspondent à celles observées, et à calculer, pour chaque ménage simulé, les prestations de CLCA et de complément de libre choix du mode de garde (CMG), le crédit d'impôt pour la garde d'enfant, les dépenses pour l'accueil des enfants en EAJE.

L'évaluation des effets des scénarios étudiés suppose alors de définir un certain nombre d'hypothèses relatives à la situation post-réforme.

1) Population concernée par la réforme

Une réforme du CLCA modifierait, par rapport à la situation actuelle, la population des bénéficiaires du CLCA à une date donnée (stock) de plusieurs façons.

a) réduction de la population des bénéficiaires actuels du CLCA

a-1) dans les scénarios de raccourcissement (scénarios 1 à 3)

Les scénarios consistant à réduire la durée de bénéfice du CLCA conduisent à diminuer le volume de bénéficiaires à une date donnée. La population concernée par la réforme et perdant le bénéfice de la prestation est celle dont l'ancienneté dans le dispositif dépasse la nouvelle durée (définie dans chaque scénario). La réduction de la durée maximale est supposée ne pas avoir d'impact sur les personnes dont l'ancienneté dans le dispositif est inférieure à la nouvelle durée.

a-2) dans le scénario 4 (extension du COLCA au rang 2)

Le scénario 4, en créant une incitation à cesser son activité professionnelle pendant une durée plus courte, se traduira également par une baisse du stock de bénéficiaires. Cet effet dépendra du comportement des bénéficiaires actuels du CLCA de rang 2 : choisiront-ils le CLCA actuel ou le COLCA (plus court et mieux rémunéré) ? Pour les simulations, on a fait des hypothèses sur l'augmentation du flux annuel de bénéficiaires.

b) augmentation du stock de bénéficiaires à une date donnée (« nouveaux bénéficiaires »)

Les scénarios envisagés peuvent conduire à une augmentation du stock de bénéficiaires liée à trois facteurs :

b1) l'allongement de la durée maximale de bénéfice du CLCA au rang 1 (scénario 2)

Le scénario 2, qui ouvre le droit à CLCA jusqu'aux 12 mois de l'enfant à tous les rangs, se traduirait par un allongement de la durée (actuellement de 6 mois) de versement au rang 1.

b2) l'allongement des durées passées dans le dispositif

Le stock pourrait également croître sous l'effet d'un allongement de la durée passée dans le dispositif pour tous les bénéficiaires (en raison du montant plus élevé de la prestation) ; mais la quasi-totalité des bénéficiaires actuels de rang 2 et 3 sortant au-delà de 12 mois, cet effet serait négligeable dans les scénarios envisagés.

b3) de nouvelles entrées (en raison de l'attractivité accrue de la prestation)

Il s'agit des parents qui sont susceptibles d'être attirés vers le dispositif dans le cas d'une revalorisation de l'indemnisation (scénarios 2, 3, 4). Cet effet est pris en compte par la maquette. Toutefois, dans la mesure où il est impossible de l'observer par avance, l'estimation du nombre de nouveaux bénéficiaires qui lui est associée en régime permanent est entièrement dépendante des hypothèses faites sur les flux d'entrées. Les hypothèses retenues sont présentées plus bas, au fil de la présentation des résultats chiffrés des scénarios.

Les caractéristiques de ces nouveaux bénéficiaires (distribution de salaires, composition familiale...) correspondent à celles des ménages qui vérifient actuellement les conditions (d'activité notamment) ouvrant droit au CLCA, mais qui n'ont pas fait le choix d'en bénéficier.

2) Comportements d'emploi des bénéficiaires

Afin de rendre compte au mieux des comportements d'emploi, les quotités travaillées sont affectées de façon relativement fine ; elles peuvent prendre les valeurs 0%, 25%, 50%, 65% et 80% et 100%.

a) au sein du CLCA

La répartition en termes de quotité travaillée au sein du CLCA est déduite d'une part de la connaissance de la ventilation des bénéficiaires par type de CLCA, puis affinée en tenant compte de la ventilation observée dans l'enquête Emploi du temps de l'Insee.

Répartition des bénéficiaires actuels du CLCA selon leur statut d'activité

Quotité travaillée au CLCA	Dans le CLCA			
	Tous rangs	rang 1	rang 2	rang 3
0% et sans revenus d'activité avant le CLCA	77 550	5 850	42 600	29 100
0% et avec revenus d'activité avant le CLCA	288 900	20 850	152 700	115 350
25%	9 900	900	6 150	2 850
50%	46 650	1 950	27 900	16 800
65%	58 200	3 750	42 300	12 150
80%	118 800	9 150	87 450	22 200
Ensemble	600 000	42 450	359 100	198 450

Source : données Cnaf, enquête Emploi Insee, calculs DGTPE

Les scénarios comportant une revalorisation du montant de la prestation peuvent se traduire par une modification du comportement des bénéficiaires dans le sens d'une réduction de la quotité travaillée. Cet effet est pris en compte pour le scénario 2.

b) pour ceux qui ne sont plus bénéficiaires du CLCA en raison des nouvelles règles de durée

Une des hypothèses principales des scénarios comportant un raccourcissement de la durée de bénéfice de la prestation tient aux effets de comportement en termes d'accès ou de retour à l'emploi. Les bénéficiaires actuels gardant le bénéfice de la prestation conservent leur quotité réduite ou nulle. Ceux qui perdent le bénéfice de la prestation augmentent globalement leur quotité travaillée. Le changement de leur quotité travaillée peut être représenté par une matrice de transition. Cette matrice de transition prend en compte le rang de naissance, la quotité travaillée pendant le CLCA et, pour les bénéficiaires à taux plein, le fait d'être ou non en emploi lors de l'entrée au CLCA. Cette matrice vise à atteindre des taux d'emploi de personnes physiques et en équivalent temps plein cohérents avec ceux des parents de jeunes enfants de plus de 3 ans⁵¹.

Hypothèses relatives à la déformation de la structure d'emploi des « sortants » du CLCA
Matrice de transition - Rang 2

Quotité de travail au CLCA	Quotité de travail à la sortie du CLCA						
	0%	25%	50%	65%	80%	100%	ensemble
0% sans revenus avant CLCA*	70%	5%	5%	5%	0%	15%	42 600
0% avec revenus avant CLCA	30%	5%	10%	10%	5%	40%	152 700
25%	0%	20%	10%	10%	10%	50%	6 150
50%	0%	0%	20%	15%	10%	55%	27 900
65%	0%	0%	0%	35%	0%	65%	42 300
80%	0%	0%	0%	0%	40%	60%	87 450
Ensemble	75 630	10 995	23 595	37 005	46 020	165 855	359 100
en %	21%	3%	7%	10%	13%	46%	100%

Source : Maquette CLCA, DGTPE.

*Bénéficiaires n'ayant pas perçu de revenus d'activité durant une période pouvant aller de 1 à 2 ans avant d'entrer au CLCA.

Lecture : avec ces hypothèses, la structure d'emploi serait déformée de telle sorte que les bénéficiaires qui aujourd'hui sont au CLCA à taux plein et qui n'avaient pas de revenu d'activité à l'entrée en CLCA seraient pour 70% sans emploi après réforme, pour 15% à temps partiel et pour 15% à temps plein.

Cette matrice correspond à un taux d'emploi après réforme de 79%, et de 67% en équivalent temps plein pour les ménages qui ne sont plus éligibles au CLCA.

⁵¹ Estimés notamment grâce aux enquêtes emploi de l'Insee.

**Hypothèses relatives à la déformation de la structure d'emploi des « sortants » du CLCA
Matrice de transition - Rang 3**

Quotité de travail au CLCA	Quotité de travail à la sortie du CLCA						
	0%	25%	50%	65%	80%	100%	ensemble
0% sans revenus avant CLCA*	80%	0%	5%	5%	0%	10%	29 100
0% avec revenus avant CLCA	40%	5%	10%	5%	5%	35%	115 350
25%	0%	20%	15%	15%	15%	35%	2 850
50%	0%	0%	25%	15%	10%	50%	16 800
65%	0%	0%	0%	50%	0%	50%	12 150
80%	0%	0%	0%	0%	50%	50%	22 200
Ensemble	69 420	6 338	17 618	16 245	18 548	69 855	198 450
	35%	3%	9%	8%	9%	35%	100%

Source : Maquette CLCA, DGTPE.

*Bénéficiaires n'ayant pas perçu de revenus d'activité durant une période pouvant aller de 1 à 2 ans avant d'entrer au CLCA.

Cette matrice correspond à un taux d'emploi après réforme de 65%, et de 53% en équivalent temps plein pour les ménages qui ne sont plus éligibles au CLCA.

L'emploi occupé est supposé être rémunéré au salaire horaire antérieur à la cessation d'activité ou, à défaut, au Smic.

c) pour ceux qui deviennent bénéficiaires du CLCA

Leur quotité travaillée pendant le CLCA est supposée suivre la même distribution que celle des bénéficiaires actuels. Leur situation d'emploi après le CLCA est supposée être la même avant et après réforme.

3) L'accueil des enfants : hypothèses concernant les assistant-e-s maternel-le-s et les EAJE

Les simulations présentées reposent sur l'hypothèse, à titre conventionnel, que les nouvelles places nécessaires d'accueil des enfants se répartissent en deux-tiers par des assistant-e-s maternel-le-s et un tiers au sein des EAJE. Cette convention, calée sur la répartition actuelle de l'accueil des moins de trois ans (en dehors de la garde à domicile et de l'école préélémentaire) ne préjuge bien sûr pas des choix qui seraient faits en matière de mode de garde si un scénario de réforme accroissant la demande de garde était mis en œuvre. Certains membres du HCF ont souhaité que des simulations soient réalisées avec un partage pour moitié entre assistant-e-s maternel-le-s et EAJE ; ces simulations n'ont pu être réalisées par dans les délais, mais on peut considérer que l'impact sur les résultats de la CNAF serait relativement marginal (le coût du CMG et de la prise en charge des cotisations sociales étant proche de la part du coût des EAJE prise en charge par les CAF). Il y aurait en outre un surcoût pour les collectivités locales, et surtout un coût en investissement. Ainsi, dans le scénario 1 avec réduction de la durée à 12 mois, dans lequel l'impact sur la demande d'accueil est maximal, avec un partage des nouvelles places à parité, on aurait 25 000 places de crèches en plus et 25 000 places d'assistant-e-s maternel-le-s en moins par rapport au scénario simulé dans lequel un tiers des nouvelles places sont offertes par des EAJE ; le coût supplémentaire

pour les collectivités locales serait de 109 M€ et l'investissement supplémentaire nécessaire pour ouvrir ces places de 800 M€

On fait l'hypothèse conventionnelle qu'une garde à temps plein représente 9 heures par jour (y compris pauses et temps de transport), et que le taux de recours des parents s'élève à 70%, ceci afin de prendre en compte les arrangements informels : garde non déclarée, arrangements entre les parents, garde par un tiers (grands-parents, voisins). Les enquêtes de la DREES ont en effet montré que les arrangements au sein des couples ont pour conséquence qu'une proportion importante (27%) des parents bi-actifs sont eux-mêmes le mode de garde principal des enfants de moins de trois ans. Pour certains parents, ces arrangements peuvent être contraints par la difficulté de trouver un mode d'accueil pour l'enfant ; le taux de 70% pourrait alors être plus élevé si l'offre était davantage disponible. Il est possible que ce taux de 70% soit sous-estimé, et que les bénéficiaires du CLCA qui le prennent actuellement de manière contrainte aient, en partie, moins souvent accès à des arrangements informels que la moyenne. Pour illustrer la sensibilité des résultats à cette hypothèse, certains membres du HCF ont souhaité que soient testées quelques variantes avec un taux plus élevé (par exemple de 80%). Ces simulations n'ont pas pu être réalisées dans les délais. Néanmoins, on peut estimer qu'elles accroîtraient les dépenses de garde de la Cnaf (cmg + cotisations sociales des assistant-e-s maternel-le-s + financement des Eaje) de l'ordre de 10 % (le coût pour la Cnaf est un peu inférieur à la quotité de garde supplémentaire, en raison du plafonnement du cmg).

En termes de temps de travail des assistant-e-s maternel-le-s, une garde à temps plein pour un enfant de 0-3 ans correspond donc à 165 heures de garde par mois (9 heures par jour à raison de 220 jours par an, avec un taux de recours de 70%). Ce chiffre est ensuite proratisé pour tenir compte de la quotité travaillée par la mère. Pour la garde des enfants de 3-6 ans, pour tenir compte de la scolarisation, la quotité travaillée de l'assistant-e maternel-le est fixée par enfant à un jour par mois si la mère travaille à mi-temps ou moins, 2 jours par mois si elle travaille entre 50% et 80%, et 6 jours par mois si la mère travaille entre 80% et 100% ; le nombre d'heures par jour est toujours fixé à 9 heures.

Les assistant-e-s maternel-le-s sont supposés avoir une rémunération horaire par enfant (hors indemnités d'entretien) de 0,4 Smic en moyenne, soit 2,8 € net par heure et par enfant, rémunération à laquelle s'ajoutent les indemnités d'entretien.

Concernant les effets financiers liés aux crèches, seuls les coûts de fonctionnement sont pris en compte dans l'impact final. Les effets induits sur l'emploi des personnels de crèches ne sont pas pris en compte. De même, les coûts d'investissement sont cités à titre indicatif et, en l'absence d'information sur l'amortissement, ne sont pas annualisés. Les dépenses d'investissement sont fixées à 32 800€/par place créée⁵².

Le coût de fonctionnement d'une place en EAJE est déterminé ainsi :

- le coût global de fonctionnement est supposé fixé à 8,43€ de l'heure par enfant⁵³ pour tous ; le coût global de fonctionnement associé à une famille est donc calculé ainsi : coût crèche global (CG) = 8,43 * quotité travaillée * 9 (nombre d'heures de garde/jour) * 5 (nb jours/semaine) * 45 (nb semaines/an)

⁵² Chiffres issus du tableau des coûts d'investissement p. 108 et du tableau de partage des coûts p. 116 de la note du HCF « Les aides apportées aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans ».

⁵³ Dont, actuellement, environ 25% sont à la charge de la Cnaf et 75% à la charge des collectivités (Chiffre repris de la note du HCF « Les aides apportées aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans », p.106).

- le coût à la charge de la famille, servant à calculer le crédit d'impôt et le reste à charge pour l'Etat et les collectivités, est calculé au niveau de chaque ménage selon la formule suivante : coût de la crèche pour la famille (CF) = taux de participation des familles (fonction du nombre d'enfants)* min (max (revenu imposable en $n-2$; plancher) ; plafond) * quotité travaillée * 9 (nombre d'heures de garde/jour) * 5 (nb jours/semaine)*45 (nb semaines/an)

- l'impact sur les finances publiques des coûts de fonctionnement est calculé de la façon suivante, pour chaque famille :

* Crédit d'impôt (50% du coût de la crèche pour la famille, plafonné)

* Contribution Cnaf = 55% * (CG – CF)

* Contribution collectivités locales = 45%*(CG-CF)⁵⁴

C) Eléments de chiffrage des scénarios

Comme indiqué plus haut, l'ensemble des scénarios étudiés comporte une durée non transmissible de deux mois, s'ajoutant à la durée transmissible propre à chaque scénario, rémunérée selon les mêmes modalités que la durée transmissible, et ouvrant droit à une prime (fixée conventionnellement, pour le chiffrage, à 1000 €) pour les ménages qui utilisent le « double recours » dans le scénario où le CLCA versé est forfaitaire (scénarios 1 et 4). L'ordre de grandeur du coût possible relatif à cette durée non transmissible, sous l'hypothèse raisonnable (et même assez élevée) d'un taux de recours par les pères de l'ordre de 10 à 15% de l'ensemble des pères selon le scénario, est fourni pour chaque scénario.

Dans les tableaux présentant les gains et les dépenses supplémentaires, le « + » signifie un surcoût pour la CNAF ou, s'agissant du crédit d'impôt, pour le budget de l'Etat, et le « - » une économie.

Rappelons que :

- le scénario 1 correspond à un raccourcissement du CLCA aux rangs 2 et plus,
- le scénario 2 correspond à un CLCA mieux rémunéré d'un an à tous les rangs,
- le scénario 3 correspond à un raccourcissement différencié de la durée au rang 2 et au rang 3 accompagné d'une meilleure indemnisation en début de période,
- le scénario 4 consiste à étendre le COLCA au rang 2.

On a en outre chiffré l'impact dans les scénarios 1 à 3 d'une variante dans laquelle le CLCA à taux partiel serait maintenu jusqu'au 3^e anniversaire de l'enfant de rang 2 ou plus.

⁵⁴ Chiffre issu du tableau de partage des coûts présenté p. 116 de la note du HCF « Les aides apportées aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans ».

1) Scénario 1 : CLCA raccourci (aux rangs 2 et plus) sans augmentation de son montant

a) caractéristiques

On procède à une réduction de la durée sans modification des autres éléments du CLCA : le CLCA des rangs 2 et plus ne serait plus versé que jusqu'aux 12 ou 24 mois de l'enfant.

b) résultats

b1) Scénario de raccourcissement jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant

b11) Impact sur le marché du travail et la demande de garde

Impact de la réforme sur le marché du travail

	Impact de la réforme
Nombre de bénéficiaires du CLCA <i>dont taux plein</i>	- 184 000 - 113 000
Nombre de mères supplémentaires en emploi (i.e. celles qui passent de l'inactivité à l'activité, quelle que soit la quotité de travail)	+ 64 000
Nombre de mères en emploi en équivalent temps plein	+ 65 000
Nombre de mères sans emploi et sans CLCA Nombre de mères à temps partiel qui n'augmentent pas leur quotité de travail à la sortie du CLCA à taux partiel et pour qui la réforme se traduit donc par une baisse de revenu	+ 49 000 + 26 000

Source : maquette CLCA, DGTPE.

Lecture : les 184 000 personnes qui perdent le bénéfice du CLCA du fait de la réforme se répartissent en : 113 000 personnes qui perdent le bénéfice du CLCA à taux plein (dont 64 000 reprennent une activité et 49 000 restent sans activité professionnelle) et 71 000 qui perdent le CLCA à taux partiel. Au total, l'augmentation d'activité (du fait de la reprise d'activité ou de l'augmentation de la quotité de travail) se traduit par une augmentation de l'emploi de 65 000 ETP.

Impact de la réforme sur la demande de mode de garde

Nombre de places en assistant-e maternel-le	+ 61 000
Nombre de places en EAJE	+ 22 000

Source : maquette CLCA, DGTPE.

Note : la part des assistant-e-s maternel-le-s constitue les deux-tiers de la demande d'accueil supplémentaire des 0-3 ans ; sur l'ensemble des enfants de 0-6 ans, cette part atteint près des trois-quarts.

b12) Impact sur le compte de la CNAF

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an
CLCA	-669
CMG 0-3	+150
CMG 3-6	+52
Cotisations sociales des ass mat	+206
Fonctionnement des EAJE	+119
AL	-82
Prestations familiales	-22
AVPF	-159
Total compte CNAF	-405
Crédit d'impôt garde d'enfant	+ 53
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+ 97
Coûts d'investissement EAJE	+ 720

Source : maquette CLCA, DGTPE.

On rappelle que le coût du CMG, des EAJE et du crédit d'impôt est calculé avec l'hypothèse d'un taux de recours à la garde formelle de 70%.

Il convient de rappeler que les cotisations d'AVPF et la prise en charge des cotisations sociales des assistant-e-s maternel-le-s par la CNAF ont un impact sur le compte de la CNAF, mais pas sur le compte consolidé des finances publiques car il s'agit de transferts.

b2) Scénario de raccourcissement jusqu'au premier anniversaire de l'enfant

b21) Impact sur le marché du travail et la demande de garde

Impact de la réforme sur le marché du travail

	Impact de la réforme
Nombre de bénéficiaires du CLCA	- 407 000
Nombre de mères supplémentaires en emploi	+ 141 000
Nombre de mères en emploi en équivalent temps plein	+ 145 000
Nombre de mères sans emploi et sans CLCA	+ 107 000
Nombre de mères à temps partiel qui n'augmentent pas leur quotité de travail à la sortie du CLCA à taux partiel et pour qui la réforme se traduit donc par une baisse de revenu	+ 56 000

Source : maquette CLCA, DGTPE.

Impact de la réforme sur la demande de mode de garde

Nombre de places en assistant-e maternel-le	+ 136 000
Nombre de places en EAJE	+ 50 000

Source : maquette CLCA, DGTPE.

b21) Impact sur le compte Cnaf

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an
CLCA	-1480
CMG 0-3	+339
CMG 3-6	+115
Cotisations sociales des ass mat	+461
Fonctionnement des EAJE	+267
AL	-180
Prestations familiales	-48
AVPF	-353
Total	-879
Crédit d'impôt garde d'enfant	+117
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+ 218
Coûts d'investissement EAJE	+ 1613

Source : maquette CLCA, DGTPE.

b3) Estimation du coût de la période non transmissible de deux mois (en sus de la durée retenue à titre principal dans les deux scénarios ci-dessus)

Hypothèse : 10% de recours parmi les naissances, soit 80 000 bénéficiaires par an

Résultats : Coût en CLCA : 90 M€

Coût de la prime de 1000€: 80 M€

Total : 170 M€

Cette dépense dégrade donc les soldes indiqués ci-dessus de 170 M€

2) Scénario 2 : CLCA mieux rémunéré d'une durée de un an à tous les rangs

a) caractéristiques

- le CLCA est versé jusqu'au premier anniversaire de l'enfant, quel que soit son rang ;
- on a retenu à titre d'hypothèse pour la simulation financière un taux de 50% du salaire brut (soit 59% du salaire net⁵⁵) sous plafond de la sécurité sociale, avec un plancher calé sur le niveau actuel du CLCA ; on a en outre réalisé une simulation, en variante, avec un taux de 60 % du salaire brut (soit 70% du salaire net) ;
- le CLCA est assujéti à la CSG⁵⁶ et à l'IR⁵⁷, mais n'est pas inclus dans la base ressources des prestations sociales ; le plancher est calculé de manière à reproduire le niveau actuel revalorisé du montant de la CSG, afin d'assurer la neutralité du prélèvement de la CSG ;
- pour le taux partiel : on garde le ratio actuel entre la prestation à taux plein et la prestation à taux partiel, plus favorable au temps partiel qu'une stricte proportionnalité.

Montants bruts du CLCA (y compris AB de la Paje) avant et après réforme (en €/ mois)

	Montants actuels		Montants après réforme			
			plancher		plafond	
	brut	net (après CRDS)	brut	net (après CRDS et CSG)	brut	net (après CRDS et CSG)
taux plein	555	552	592	552	1430	1334
taux partiel 50%	422	420	450	420	1087	1014
taux partiel 80%	319	317	340	317	822	767

On indiquera d'ici début février la répartition des salaires des bénéficiaires et du montant de la prestation.

b) Hypothèses sur l'augmentation du recours

On a réalisé les chiffrages avec une hypothèse d'augmentation des flux mensuels d'entrées de 35%. Les flux d'entrée augmenteraient⁵⁸ ainsi de :

- 3 000 pour les bénéficiaires de rang 1 ;
- 5 000 pour les bénéficiaires de rang 2 ;
- 2 000 pour les bénéficiaires de rang 3.

Si les flux d'entrée augmentaient de 20%, le coût pour la CNAF serait diminué de 150 M€ environ ; en sens inverse, si les flux d'entrée augmentaient de 50%, le coût pour la CNAF serait alourdi de 150 M€ environ.

⁵⁵ Avec un taux de cotisations sociales salariales de 21% sur le salaire brut, et un taux de CSG+CRDS de 6,7% sur le CLCA, si le CLCA brut vaut 50% du salaire brut, le CLCA net vaut 59% du salaire net.

⁵⁶ CSG déductible de 3,8% et une CSG non déductible de 2,4%.

⁵⁷ Il est inclus dans le revenu imposable et soumis à l'abattement de 10%.

⁵⁸ Les flux actuels sont estimés à 8 100 pour le rang 1, 14 000 pour le rang 2 et 6 200 pour le rang 3 (cf. note HCF « Les aides apportées aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans », page 30-31).

Variations du stock des bénéficiaires (flux d'entrée augmentant de 35%)

	Réduction du stock liée au raccourcissement	Augmentation du stock		Variation globale du stock
		liée à l'allongement des durées pour les naissances de rang 1	liée aux entrées	
rang 1	0	+ 34 000	+ 23 000	+ 57 000
rang 2	-257 000	0	+ 32 000	-225 000
rang 3	-151 000	0	+ 11 000	-140 000
ensemble	-408 000	+ 34 000	+ 67 000	-307 000

c) résultats

c1) Impact sur le marché du travail et la demande de garde

Impact de la réforme sur le marché du travail

	Impact si le taux de recours augmente de 35%
Nombre de bénéficiaires du CLCA	- 309 000
Nombre de mères en emploi	+ 78 000
Nombre de mères en emploi en équivalent temps plein	+ 72 000
Nombre de mères sans emploi et sans CLCA	+ 107 000
Nombre de mères à temps partiel qui n'augmentent pas leur quotité de travail à la sortie du CLCA à taux partiel et pour qui la réforme se traduit donc par une baisse de revenu	+ 58 000

Impact de la réforme sur la demande de mode de garde

Nombre de places en assistant-e maternel-le	+ 76 000
Nombre de places en EAJE	+26 000

Source : maquette CLCA, DGTPE.

c2) Impact sur le compte Cnaf

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an avec augmentation du taux de recours de 35%
CLCA net	-310
CSG-CRDS sur les prestations	-158
CMG 0-3	+173
CMG 3-6	+91
Cotisations sociales des ass mat	+257
Fonctionnement des EAJE	+142
AL	-104
Prestations familiales	-33
AVPF	-206
Total compte CNAF	-148
Crédit d'impôt garde d'enfant	+50
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+116
Coûts d'investissement EAJE	+823

Source : maquette CLCA, DGTPE.

Le surcoût en CLCA lié à la revalorisation de la prestation plancher pour neutraliser l'assujettissement à la CSG se traduit naturellement par une recette correspondante pour les finances publiques ; par ailleurs, l'assujettissement de la prestation à l'impôt se traduirait par une recette supplémentaire d'impôt sur le revenu qui ne fait pas partie du champ retenu ici.

c3) Estimation du coût de la période non transmissible de deux mois :

Hypothèses : - 15% de recours, soit 120 000 bénéficiaires par an
- Montant moyen de la prestation (montant brut) : 900 €

Résultat : le coût en CLCA pour la CNAF est sous ces hypothèses de 216 M€

d) Variante : taux de CLCA de 60% du salaire brut.

Cette variante, qui correspond à un taux de 70% du salaire net, a été simulée avec une hypothèse d'augmentation du flux d'entrées de +50%. Si le flux n'augmentait que de 35%, le coût serait pour la CNAF serait moindre d'environ 200 M€

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an avec augmentation du taux de recours de 35%
CLCA net	+330
CSG-CRDS sur les prestations	+201
CMG 0-3	+135
CMG 3-6	+81
Cotisations sociales des ass mat	+204
Fonctionnement des EAJE	+111
AL	-83
Prestations familiales	-22
AVPF	- 175
Total compte CNAF	+782
Crédit d'impôt garde d'enfant	+31
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+90
Coûts d'investissement EAJE	+597

Source : maquette CLCA, DGTPE.

3) Scénario 3 : durée différenciée suivant la taille de la famille et meilleure indemnisation en début de période

Ce scénario s'inspire des scénarios précédents pour proposer une situation intermédiaire en termes de raccourcissement de la durée et d'augmentation de l'indemnisation du CLCA.

a) caractéristiques

Ce scénario se caractérise par les éléments suivants :

- Pendant six mois, le CLCA est proportionnel (selon les mêmes modalités que le scénario 2, i.e. avec un taux de 50% du salaire brut entre un plancher et un plafond) ;
 - au-delà,
 - o plus de droit à CLCA pour les naissances de rang 1 ;
un montant forfaitaire équivalent au montant actuel jusqu'aux 12 mois de l'enfant pour les naissances de rang 2 ;
 - o un montant forfaitaire équivalent au montant actuel jusqu'aux 24 mois de l'enfant pour les naissances de rang 3 ; on a chiffré en variante un scénario dans lequel le CLCA forfaitaire est versé jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant à partir du rang 3.
 - qu'il soit proportionnel ou forfaitaire, le CLCA est soumis à fiscalisation (CSG et impôt sur le revenu), mais est exclu de la base ressources des prestations familiales et des allocations logement.
- la période non transmissible est rémunérée au même niveau que la période proportionnelle.

b) Hypothèses sur l'augmentation du recours

En raison de la moindre durée de versement d'une prestation revalorisée, l'effet attractif de la réforme devrait être de moindre ampleur que dans le scénario 2. S'agissant des flux mensuels d'entrées dans le dispositif, l'hypothèse retenue est une augmentation de +20% du flux actuel à tous les rangs, ce qui correspond à :

- 1 600 pour les bénéficiaires de rang 1 ;
- 3 000 pour les bénéficiaires de rang 2 ;
- 1200 pour les bénéficiaires de rang 3.

Ce qui se traduit par les effets suivants sur le stock :

Variations du stock des bénéficiaires (cas de flux d'entrées de 20% pour rang 1 et 2 et 10% pour rang 3)

	Réduction du stock liée au raccourcissement	Augmentation du stock liée aux entrées	Variation globale du stock
rang 1	-11 000	+4 000	-7 000
rang 2	-258 000	+13 000	-245 000
rang 3	-69 000	+10 000	-61 000
ensemble	-339 000	+22 000	-317 000

c) résultats

c1) Impact sur le marché du travail et la demande de garde

Impact de la réforme sur le marché du travail

	Impact
Nombre de bénéficiaires du CLCA	- 287 000
Nombre de mères en emploi	+ 90 000
Nombre de mères en emploi en équivalent temps plein	+ 91 000
Nombre de mères sans emploi et sans CLCA	+ 78 000
Nombre de mères à temps partiel qui n'augmentent pas leur quotité de travail à la sortie du CLCA à taux partiel et pour qui la réforme se traduit donc par une baisse de revenu	+48 000

Impact de la réforme sur la demande de mode de garde

Nombre de places en assistant-e maternel-le	+ 86 000
Nombre de places en EAJE	+32 000

Source : maquette CLCA, DGTPE.

c2) Impact sur le compte Cnaf

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an
CLCA net	-619
CSG+CRDS	+144
CMG 0-3	+209
CMG 3-6	+80
Cotisations sociales des ass mat	+292
Fonctionnement des EAJE	+170
AL	-99
AB Paje + ARS	-59
AVPF	-220
Total compte CNAF	-102
Crédit d'impôt garde d'enfant	+71
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+139
Coûts totaux d'investissement EAJE	+1016

Source : maquette CLCA, DGTPE.

c3) Estimation du coût de la période non transmissible de deux mois :

Hypothèses : - 15% de recours, soit 120 000 bénéficiaires par an
- Montant moyen de la prestation (montant brut) : 900 €

Résultat : le coût en CLCA pour la CNAF est sous ces hypothèses de 216 M€

d) Variante : taux de CLCA de 60% du salaire brut

Hypothèse : les flux d'entrées augmentent de +30% à tous les rangs.

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an
CLCA net	-224
CSG+CRDS	+169
CMG 0-3	+180
CMG 3-6	+71
Cotisations sociales des ass mat	+250
Fonctionnement des EAJE	+142
AL	-81
AB Paje + ARS	-51
AVPF	-190
Total compte CNAF	+266
Crédit d'impôt garde d'enfant	+55
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+116
Coûts totaux d'investissement EAJE	+845

Source : maquette CLCA, DGTPE.

e) Variante : taux de CLCA de 50% et versement du CLCA jusqu'au 3^e anniversaire de l'enfant à partir du 3^e enfant

Hypothèse : les flux d'entrées augmentent de +20% à tous les rangs.

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an
CLCA net	-359
CSG+CRDS	+170
CMG 0-3	+157
CMG 3-6	+60
Cotisations sociales des ass mat	+219
Fonctionnement des EAJE	+119
AL	-55
AB Paje + ARS	-59
AVPF	-149
Total compte CNAF	+103
Crédit d'impôt garde d'enfant	+52
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+97
Coûts totaux d'investissement EAJE	+729

Source : maquette CLCA, DGTPE.

Estimation du coût de la période non transmissible de deux mois :

Hypothèses : - 15% de recours, soit 120 000 bénéficiaires par an
- Montant moyen de la prestation (montant brut) : 1000 €

Résultat : le coût en CLCA pour la CNAF est sous ces hypothèses de 240 M€

4) Scénario 4 : ouverture du COLCA au rang 2

Dans ce scénario, on propose une alternative aux parents : ils pourraient dès le deuxième enfant choisir entre un CLCA calé sur la réglementation actuelle et une option courte mieux rémunérée de type COLCA.

a) caractéristiques

Dans ce scénario :

- il n'y a pas de changement par rapport à la situation actuelle pour le CLCA des familles de un enfant,
- on laisse aux familles de deux enfants et plus le choix (uniquement à l'entrée dans le dispositif pour éviter une optimisation en cours de CLCA) entre :
 - * une formule de durée courte, pendant un an, rémunérée à hauteur de 790€;
 - * une formule de durée longue avec une prestation forfaitaire au niveau actuel (552€).
- la durée non transmissible est rémunérée au même niveau que la durée transmissible.

b) hypothèses

Pour quantifier la réduction du stock suite au choix de certains bénéficiaires « actuels » de bénéficier du Colca, nous faisons l'hypothèse que la probabilité d'opter pour le Colca, parmi les « bénéficiaires actuels », dépend de leur type de CLCA. Elle est fixée de manière conventionnelle à :

- 25% pour les bénéficiaires du CLCA actuellement à taux plein et dont les revenus d'activité avant CLCA sont positifs ;
- 5% pour les bénéficiaires du CLCA actuellement à taux plein et dont les revenus d'activité avant CLCA sont nuls ;
- 20% pour les bénéficiaires du CLCA à taux réduit 50% ;
- 15% pour les bénéficiaires du CLCA à taux réduit 80%.

Le COLCA de rang 2, en raison de l'amélioration de l'indemnisation par rapport au CLCA, attire en outre de nouveaux bénéficiaires ; on fait l'hypothèse que le flux mensuel d'entrées 2 dans le dispositif augmente de 3 000 bénéficiaires, soit 20% du flux d'entrées actuel en CLCA de rang 2.

Ces hypothèses se traduisent ainsi sur le stock de bénéficiaires au rang 2 :

Variations des effectifs de bénéficiaires

		Impact lié au choix de Colca par les « bénéficiaires actuels »	Impact lié aux nouvelles entrées	Variation globale du stock
rang 1		0	0	0
rang 2	CLCA	- 67 000	0	- 67 000
	Colca	+ 19 000	+ 18 000	+ 37 000
rang 3		0	0	0
ensemble		- 48 000	+ 18 000	- 30 000

Source : maquette CLCA, DGTPE.

Les résultats ont été calculés en appliquant une structure de taux d'emploi en sortie de COLCA spécifique par rapport aux matrices présentées dans le B-2. Les taux d'emploi des bénéficiaires du COLCA seront en effet probablement meilleurs que les taux de sortie « moyens » si tous les bénéficiaires du CLCA en perdaient le bénéfice au premier anniversaire de l'enfant, les personnes ayant choisi le COLCA étant sans doute davantage protégées par le congé parental du droit du travail.

Pour les « bénéficiaires actuels » de rang 2 qui ont fait le choix du Colca et qui n'en bénéficient plus (leur enfant a plus de 12 mois), leur situation d'emploi est déduite d'une matrice de transition prenant comme quotité travaillée initiale leur quotité travaillée au CLCA.

**Hypothèses relatives aux comportements de retour à l'emploi
Matrice de transition - Rang 2**

	Quotité de travail à la sortie du CLCA					
Quotité de travail au CLCA	0%	25%	50%	65%	80%	100%
0%* sans revenu d'activité avant le CLCA	30%	0%	10%	0%	10%	50%
0% avec revenu d'activité avant le CLCA	20%	0%	10%	0%	10%	60%
25%	0%	10%	10%	0%	10%	70%
50%	0%	0%	10%	10%	10%	70%
65%	0%	0%	0%	10%	10%	80%
80%	0%	0%	0%	0%	10%	90%

*Bénéficiaires n'ayant pas perçu de revenus d'activité durant une période pouvant aller de 1 à 2 ans avant d'entrer au CLCA.

Lecture : avec ces hypothèses, un bénéficiaire sans revenus d'activité avant d'entrer au CLCA et qui auraient été au CLCA à taux plein a une probabilité de 30% de rester sans emploi à sa sortie du Colca.

c) résultats

c1) Impact sur le marché du travail et la demande de garde

Impact de la réforme sur le marché du travail

	Impact de la réforme
Nombre de bénéficiaires du CLCA	- 67 000
Nombre de bénéficiaires du Colca	+ 37 000
Nombre de mères en emploi	- 1 000
Nombre de mères en emploi en équivalent temps plein	+ 5 000
Nombre de mères sans emploi et sans CLCA/Colca	+ 6 000
Nombre de mères à temps partiel sans changement de quotité et sans CLCA/ Colca	+ 2 000

Source : maquette CLCA, DGTPE.

Impact de la réforme sur la demande de garde

	Impact de la réforme
Nombre de places en assistante maternelle	+ 3 000
Nombre de places en crèche	+1000

Source : maquette CLCA, DGTPE.

c2) Impact sur le compte Cnaf

Impact sur le compte de la CNAF

	Impact en M€an
CLCA	+36
CMG 0-3	+8
CMG 3-6	+11
Cotisations sociales des ass mat	+10
Fonctionnement EAJE	+11
AL	+3
Prestations familiales	+3
AVPF	-3
Total compte CNAF	+79
Crédit d'impôt garde d'enfant	-4
Fonctionnement EAJE – coût pour les collectivités locales	+9
Coûts totaux d'investissement EAJE	+20

Source : maquette CLCA, DGTPE.

c3) Estimation du coût de la période non transmissible de deux mois :

Sous l'hypothèse d'un taux de recours de 15% par l'ensemble des pères, dont 2 % avec une rémunération au niveau du COLCA (attribuée lorsque la mère est elle-même bénéficiaire du COLCA), on a 104 000 bénéficiaires de la rémunération CLCA et de la prime, et 16 000 bénéficiaires de la rémunération COLCA.

Résultats : Coût en CLCA/COLCA : 140 M€
 Coût de la prime de 1000 €: 104 M€
 Total : 244 M€

Annexe 2

Les premières pistes potentielles pour professionnaliser et promouvoir le métier d'assistant-e maternel-le, optimiser l'intermédiation de l'offre et la demande sur ce mode de garde et préparer certains bénéficiaires du CLCA à reprendre une activité professionnelle

Au regard des premiers éléments communiqués sur le projet de réforme du CLCA, Pôle emploi pourrait contribuer sur trois aspects.

- En appuyant la promotion du métier d'assistant-e maternel-le pour faciliter l'accès à des solutions de garde pour les personnes souhaitant prendre/reprendre une activité professionnelle.
- En renforçant sa position de leader de l'intermédiation sur ce marché très fragmenté des assistant-e-s maternel-le-s (multiples canaux de diffusion de l'offre et de la demande) et en captant davantage d'offre et de demande d'emploi dans ce secteur au fort potentiel.
- En proposant un accompagnement spécifique de transition vers le monde du travail pour les publics souhaitant prendre ou reprendre une activité professionnelle après une période conséquente sans emploi.

Ces pistes devront être creusées afin de mesurer précisément leur faisabilité et les conditions de mise œuvre.

1. Contexte

L'analyse du marché des assistant-e-s maternel-le-s révèle des pénuries mais aussi des opportunités pour continuer à professionnaliser le métier et faire jouer à Pôle emploi, un rôle plus important sur ce secteur où le volume d'offres d'emploi global n'est pas négligeable : plus de 700 000 enfants gardés en 2007 selon ce mode de garde, soit un marché potentiel maximal de 700 000 offres d'emploi.

Les pénuries actuelles

Une pénurie liée à la pyramide des âges :

- La formation, dans des délais courts, d'assistant-e-s maternel-le-s est nécessaire sur Paris, la Seine st Denis, la Guyane, les Hautes Pyrénées et la Martinique.

Une pénurie géographique :

- Le développement de réseaux d'assistant-e-s maternel-le-s permettrait de combler le manque d'offres d'accueil dans les départements faiblement pourvus en accueil hors domicile, à savoir la frontière belge et le littoral méditerranéen. Cette pénurie est à nuancer et concerne moins les centres des grandes agglomérations et banlieues aisées où les assistant-e-s maternel-le-s ne constituent pas le choix de garde privilégié par les parents.

2. Le positionnement actuel de Pôle emploi sur le marché des assistant-e-s maternel-le-s

Les assistant-e-s maternel-le-s sont intégrées au code ROME 11113 – intervenante auprès d'enfants. Ce code ROME intègre de nombreux métiers et ne permet pas une analyse spécifique sur les assistant-e-s maternel-le-s agréées. En revanche, nous savons que les assistant-e-s maternel-le-s agréées représentent environ 29% des DEFM sur le code ROME 11113, soit un volume de 41 000 DEFM en aout 2009.

Dans la mesure où l'analyse quantitative semble difficile, nous avons, via une approche qualitative, mieux cerné le sujet : au 5 octobre 2009, le site pole-emploi.fr proposait 47 offres d'emploi d'assistant-e-s maternel-le-s agréées sur 100 offres d'emploi correspondant au code ROME 11113 – Intervenante auprès d'enfants.

Mais l'analyse de ces 47 offres démontre que de nombreux parents recruteurs libellent des offres de nourrices à domicile (sans formation obligatoire) en Assistant-e maternel-le agréé-e. Sur un échantillon de 5 de ces offres, une seule correspondait réellement à un poste d'assistant-e maternel-le agréé-e.

Pôle emploi ne semble donc pas, aujourd'hui, l'interlocuteur clé pour recevoir les offres en question. A cela, plusieurs raisons :

- Les PMI semblent plus clairement identifiées pour jouer le rôle d'intermédiation sur ces offres et demandes. Elles constituent le maillon clé dans la mesure où elles accueillent et fournissent la liste des Assistant-e-s maternel-le-s agréées à contacter. Les assistant-e-s maternel-le-s connues chez Pôle emploi sont principalement inscrites pour des raisons d'indemnisation – en cas d'agrément pour 3 enfants et seulement 2 en garde, Pôle emploi verse alors un complément.
- Pôle emploi manque également de visibilité auprès des particuliers employeurs qui ne pensent pas à enregistrer les offres chez Pôle emploi mais passent par des sites spécialisés payants. Fort de ce constat, Pôle emploi a récemment initié une campagne de visibilité sur Internet.⁵⁹

3. Les premières pistes potentielles pour professionnaliser et promouvoir le métier d'assistant-e maternel-le, optimiser l'intermédiation de l'offre et la demande sur ce mode de garde et préparer certains bénéficiaires du CLCA à reprendre une activité professionnelle :

Rappel sur les conditions d'accès à la profession :

1. Obtenir l'agrément afin d'obtenir le statut d'assistant-e maternel-le. Il est délivré par le Conseil Général (PMI) de la région après une évaluation médico-sociale au domicile, réalisée par une infirmière puéricultrice et/ou assistante sociale. Cet agrément est valable 5 ans puis renouvelable. Les services de la PMI effectuent des visites régulières à domicile et organisent l'information, le suivi et la formation des assistantes maternelles agréées.
2. Suivre une formation d'assistant-e maternel-le de 120 H. Tout-e assistant-e maternel-le agréé-e doit suivre une formation obligatoire, organisée et financée par le département, il peut également développer ses compétences ou valider son expérience. Elle s'appuie sur l'expérience personnelle et professionnelle des assistant-e-s maternel-le-s. Tout-e assistant-e maternel-le agréé-e bénéficie également d'un droit à la formation qui peut, sous condition, être utilisé à l'initiative de l'employeur ou du salarié. Aucun diplôme particulier n'est donc demandé pour un premier emploi.
3. Les éventuelles équivalences. Les titulaires du CAP petite enfance ou du CAP auxiliaire de puériculture sont dispensés de la formation obligatoire.

3.1 Agir sur la demande d'emploi en contribuant à professionnaliser le métier

La professionnalisation croissante de ce métier rend l'intervention de Pôle emploi légitime et nous permet d'identifier cinq pistes de réflexion pour concrétiser un investissement plus fort et agir aux différentes étapes clé Identification / Formation / Sécurisation pour augmenter le volume d'assistant-e-s maternel-le-s :

3.1.1 Promotion du métier d'assistant-e maternel-le :

Identification, dans nos stocks de D.E, des profils avec des diplômes offrant une équivalence ou des profils intéressants à qualifier afin de les inciter à se rapprocher du Conseil général pour s'inscrire dans la démarche et/ou obtenir l'agrément.

⁵⁹ Achat de mots clés relatifs au recrutement d'assistant-e maternel-le sur Google et atterrissage sur une page dédiée <http://www.je-recrute-avec-pole-emploi.com>

3.1.2 Co-intervention avec le Conseil général pour augmenter le nombre de formations d'Assistant-e-s maternel-le-s (faisabilité et intérêt à confirmer) :

Dans la mesure où l'agrément est en amont de la formation, proposition de dispositif permettant à Pôle emploi de subventionner un volume supplémentaire de formations (la formation de 120h spécifique aux assistant-e-s maternel-le-s dont seuls les Conseils Généraux semblent avoir la compétence à ce jour), afin d'augmenter le nombre de formations dispensées. La subvention de Pôle emploi pour financer ces formations de 120 heures permettrait sans doute de mettre plus rapidement sur le marché des Assistantes agréées en attente de formation (partenariats avec les départements).

3.1.3 Sécurisation du parcours professionnel :

3.1.3.1 Professionnalisation de D.E dans les métiers de la petite enfance

Proposition, dans le cadre du dispositif « actions de formation conventionnées (AFC) » de formations sur lesquelles Pôle emploi est acteur (permettant une équivalence du type CAP de la petite enfance) destinées aux personnes susceptibles de répondre aux critères d'assistant-e-s maternel-le-s (critères domicile etc....) et pour lesquelles le métier d'assistant-e maternel-le, même par défaut, constituerait une réelle alternative en cas de difficulté de recherche d'emploi.

3.1.3.2 Soutien à la création et reconnaissance du Titre d'assistant-e maternel-le

Avec les conseils généraux volontaires et la FEPEM, dans le cadre de partenariats locaux, faciliter la reconnaissance du titre d'Assistant-e-s maternel-le-s⁶⁰ (à domicile) comme une formation permettant une dispense des 120 heures obligatoires⁶¹. Pour les DE intéressés par ce métier, outre la réduction du temps nécessaire à l'agrément, cette reconnaissance du Titre FEPEM permettrait aux Assistant-e-s maternel-le-s de sécuriser leur position sur le marché du travail. En effet, si pour des raisons familiales (divorce, déménagement etc.) elles venaient à perdre leurs agréments, ce titre leur assurerait « un avantage comparatif » indéniable puisqu'elles pourraient mettre en avant une véritable professionnalisation dans un marché encore marqué par une très faible qualification. Leurs durées d'inscription comme DE en serait réduite et, dans l'hypothèse où Pôle emploi financerait tout ou partie de cette formation FEPEM de 521H, le coût de formation trouverait ici un amortissement. Cette solution est, par ailleurs, un bon compromis entre la formation de 120H des conseils généraux et le CAP Petite enfance. Un tel montage sera à creuser au regard de la pertinence du contenu et des différents acteurs engagés. D'autres partenariats seraient également à creuser, notamment avec « l'agence nationale des services à la personne » qui a des plans de professionnalisation des salariés mais également un travail en profondeur d'analyse des « méthodes » de recrutement des particuliers employeurs.

⁶⁰ Depuis juillet 2009 la FEPEM a développé un certificat d'assistant-e maternel-le reconnu par Répertoire National des Certifications Professionnelles. Il va donc exister sur le marché de la demande des assistant-e-s maternel-le-s agréées par les PMI mais sans diplôme et des assistant-e-s maternel-le-s diplômées mais non agréées. La FEPEM travaille à la reconnaissance de ce certificat auprès des PMI. La certification d'assistant-e maternel-le / garde d'enfants se caractérise par un volume de 521 heures, divisées en 416 heures d'apprentissage en centre (dont 10h de prévention et secours civiques de niveau 1) et 105 heures d'apprentissage en situation professionnelle

⁶¹ Une négociation est en cours afin que des modules obtenus dans le cadre de la formation ouvrent droit à une équivalence pour l'unité 1 du CAP petite enfance, lequel permet le plus souvent d'être dispensé des 120 heures de formation du Conseil Général.

3.2 Consolider l'intermédiation sur ce métier

3.2.1 Recueillir l'offre d'emploi

Pôle emploi peut réaliser des campagnes de promotion de ses services auprès des jeunes parents pour favoriser le dépôt d'offre d'emploi d'assistant-e-s maternel-le-s dans son réseau. Différentes options seraient alors envisageables : continuer l'achat de mots clés évoquant la recherche d'une assistance maternelle pour donner de la visibilité de notre offre sur Internet, mettre en place des partenariats avec les PMI pour faire de la promotion dans leurs locaux sur l'offre de services Pôle emploi sur leurs sites, partenariats avec les CAF pour envoyer un courriel aux jeunes parents, mettre en avant un espace dédié au thème sur le site pole-emploi.fr... Ce type d'action permettrait :

- De recueillir les offres à court terme,
- De contribuer à positionner Pôle emploi sur le recueil des offres d'emploi des particuliers employeurs.

3.2.2 Promouvoir la demande des assistant-e-s maternel-le-s inscrites dans nos fichiers

La promotion d'un service Pôle emploi spécifique à la garde d'enfant et la valorisation des demandes d'emploi sur le sujet peut être un vecteur de recueil des offres cachées sur ce marché. La valorisation des profils en question pourrait se faire via des outils comme la ROC qui permettrait de mettre en relation les assistant-e-s maternel-le-s agréées ou pas, inscrites chez pôle emploi, avec les parents recherchant une garde d'enfants. Ce service d'intermédiation ciblé pourrait être mis en avant selon plusieurs canaux (CAF, Crèche, PMI, Campagne de communication presse spécialisée etc.).

3.3 Accompagner les publics bénéficiant du CLCA et non couverts par le congé parental en amont de leur IDE

Dans le cadre de nos missions en direction des actifs et sous réserve d'une inscription en catégorie qui reste à définir, Pôle emploi pourrait proposer une offre de services pour faciliter l'accès au monde du travail des publics qui en sont éloignés dont les personnes souhaitant reprendre une activité professionnelle après un CLCA et ne bénéficiant pas de droit au congé parental font partie.

Le type de prestation d'offre de services pourrait, sur la base de l'offre de services pour les publics éloignés de l'emploi et dès lors que les CAF nous ont permis d'identifier ces populations :

- 2 mois avant l'IDE (sachant que la période de l'inscription reste à définir), intervenir de manière anticipée au cours du CLCA avec de l'envoi d'information sur l'offre de services de Pôle emploi mais aussi de l'information sur le marché du travail idéalement prenant en compte la dimension « Bassin d'emploi »
- Dès l'IDE, dans le cadre d'un parcours approprié :
 - Une dimension Orientation et Formation sur les différentes options précisées en amont
 - Un accompagnement spécifique pour préparer au monde de l'entreprise et faciliter l'intégration dans l'entreprise (entretien, usages...) avec des ateliers ad hoc
 - Suivi dans l'emploi pour s'assurer de l'employabilité dans la durée des personnes identifiées comme ayant ce besoin

La mobilisation de ces moyens nécessite d'estimer, de manière précise, le volume de bénéficiaires du CLCA concernés par cet accompagnement spécifique qui sera d'autant plus facile à mettre en place que le marché du travail sera incitatif.

Annexe 3 : Etude sur le recours au COLCA

Le remplacement en 2004 de l'allocation parentale d'éducation (APE) par la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) exprimait en partie le souhait de ne pas éloigner trop durablement du marché de l'emploi les bénéficiaires, notamment en revalorisant la réduction de l'activité professionnelle par rapport à sa cessation. L'instauration du complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) à partir du 1er juillet 2006 s'inscrit dans ce projet puisque sa durée est plus courte que celle du complément de libre choix d'activité (CLCA) et son montant plus élevé. Après une croissance régulière jusqu'en juin 2007, le nombre de bénéficiaires du COLCA ne fluctue que marginalement autour de 2 500 jusqu'en juin 2008, moins de 2% des bénéficiaires d'un complément de libre choix d'activité de rang 3. Ce très faible recours pose naturellement question. À cet égard, la mission d'évaluation sur la PAJE de l'Assemblée Nationale (rapport MECSS du 7 juillet 2009) a émis le souhait que « la CNAF réalise, avant la fin de l'année 2009, une étude permettant de comprendre les raisons pour lesquelles ce dispositif n'a pas rencontré son public ». C'est l'objet de cette étude mise en œuvre, dans des délais courts, avec les seuls moyens de la CNAF.



Une étude à visée plus qualitative du fait de son échantillon de petite taille

Plusieurs hypothèses ont été formulées : méconnaissance ; inadaptation aux besoins des familles (montant trop peu différent de celui du CLCA) ; ciblage trop tardif (par rapport au choix professionnel, au coût du mode de garde, à la durée du congé maternité). La présente étude repose sur la passation téléphonique d'un questionnaire auprès de 200 personnes. Celles-ci sont bénéficiaires du COLCA (pour approcher leurs motivations réelles), du CLCA3 à taux plein (pour comprendre pourquoi ils n'ont pas fait le choix du COLCA), de futurs parents d'un 2e ou d'un 3e enfant (pour cerner les paramètres qui entrent dans leur choix). L'échantillon aléatoire (50 parents pour chacune de ces strates, soit au total

200 personnes) a été tiré parmi les allocataires de trois Caisses d'allocations familiales bien différenciées. Ce choix assure suffisamment de diversité en matière d'offre de modes de garde, d'activité féminine et d'urbanisation : les Hauts-de-Seine offrent un taux de couverture en place EAJE élevé, la population féminine est fortement active et le territoire très urbanisé ; le Rhône présente un plus fort recours à l'interruption d'activité ; la Loire-Atlantique dispose d'une offre importante en matière d'assistantes maternelles. La taille de l'échantillon ne peut permettre de fournir une étude quantitative fouillée. Cette enquête vise en premier lieu à apporter un éclairage qualitatif sur les raisons de non recours au COLCA et les typologies possibles de différents publics. Ses quelques enseignements, présentés ici sous une forme synthétique, pourraient être d'intérêt pour les membres du HCF, à l'heure où ses travaux portent sur l'exploration de scénarios de réforme du CLCA.

Des profils socio-démographiques similaires mais des situations différentes vis-à-vis de l'emploi

La situation professionnelle des parents au moment de la naissance du dernier enfant (ou au congé de maternité pour ceux attendant un autre enfant) diffère nettement selon la strate : les bénéficiaires du CLCA3 étaient plus souvent déjà en congé parental que les futurs parents d'une troisième enfant, alors que cette situation ne concerne qu'une minorité des bénéficiaires du COLCA et des futurs parents d'un second enfant. Aucune autre caractéristique socio-démographique des parents ne permet de distinguer ceux bénéficiant du COLCA, du CLCA3, les parents attendant un deuxième ou un troisième enfant.

Tableau 1 – Situation professionnelle des répondants avant la naissance ou la période d'inactivité selon la strate du ménage (effectifs)

	En emploi	Au chômage	Inactif	Total	Significativité
COLCA	41	7	2	50	
CLCA3	28	4	19	50	***
Futur 2 ^e	39	5	6	50	
Futur 3 ^e	34	8	8	50	
Ensemble	142	24	34	200	

*Significativité associée au test du khi-deux : *** au seuil de 1%, ** au seuil de 5%.*

Des expériences des parents différentes suivant les strates

L'expérience passée des parents concourt assez significativement à leur situation actuelle. Les bénéficiaires du COLCA ont davantage eu recours à trois modes d'accueil ou plus pour faire garder leurs aînés, les bénéficiaires du CLCA3 davantage à deux modes d'accueil et les futurs parents d'un second enfant ont plus souvent fait appel à un seul type d'accueil. Le COLCA pourrait alors représenter une solution d'attente d'une solution d'accueil de l'enfant plus confortable. Les CLCA3 avaient déjà interrompu leur activité professionnelle pour s'occuper des aînés deux fois plus souvent que les autres parents, tandis que les parents attendant un second enfant avaient plus souvent ni réduit ni arrêté leur activité professionnelle pour l'aîné.

Tableau 2 – Strate selon le nombre de modes de garde mis en place pour les aînés (effectifs)

	COLCA	CLCA3	Futur 2^e	Futur 3^e	Total	Significativité
1 seul mode de garde	32	26	35	24	117	
2 modes de garde	8	20	12	19	59	**
3 modes de garde ou plus	10	4	3	7	24	
Ensemble	50	50	50	50	200	

Note – En supposant que l'agencement de différents type d'accueil et des contraintes qui leurs sont liés peuvent participer à la décision de parents de prendre pour un congé parental, un point a été attribué à chaque mode de garde employé pour les aînés, y compris pour le parent répondant et pour son conjoint. Il ne s'agit donc pas du nombre de modes de garde extérieurs, ce qui réduit la comparaison de cette étude avec d'autres.

Tableau 3 – Strate selon la réduction ou l'interruption de l'activité professionnelle pour les aînés (effectifs)

	COLCA	CLCA3	Futur 2 ^e	Futur 3 ^e	Total	Significativité
Interrompu [◇]	22	34	18	22	96	
Réduit	8	6	2	7	23	***
Ni l'un ni l'autre	20	10	30	21	81	
Ensemble	50	50	50	50	200	

◇ Interrompu ou réduit et interrompu (successivement pour un même enfant ou réduit pour un enfant puis interrompu pour le second).

... tout comme leurs préférences relatives aux modes de garde des jeunes enfants

Les COLCA et les CLCA3 souhaitent davantage garder eux-mêmes leur enfant que les parents attendant un autre enfant, mais c'est d'autant plus vrai pour les CLCA3 qu'ils n'envisageaient quasiment pas d'autre type d'accueil. Les parents attendant un second enfant espèrent davantage que les autres confier leur enfant à une assistante maternelle tandis que les parents attendant un troisième enfant s'orientent plutôt vers une combinaison de plusieurs accueils pour le nouveau-né.

Tableau 4 – Modes d'accueil des aînés selon la strate (effectifs)

	Garde individuelle uniquement	Garde collective uniquement	Garde parentale uniquement	Garde multiple	Total	Significativité
COLCA	13	9	11	18	50	
CLCA3	13	2	12	23	50	***
Futur 2 ^e	24	1	6	13	50	
Futur 3 ^e	13	5	40	26	50	
Ensemble	63	17	40	80	200	

Une connaissance des parents encore à parfaire...

Les parents attendant un second ou un troisième enfant se sont bien plus souvent renseignés sur les disponibilités et le coût des modes de garde (les trois quarts d'entre eux) que sur les revenus de remplacement en cas d'arrêt ou de réduction de l'activité professionnelle (la moitié). À ce sujet, la connaissance des parents pourrait être améliorée : si presque tous les bénéficiaires du COLCA connaissent l'existence du CLCA au moment où ils ont fait leur choix, l'inverse est bien moins vrai : un bénéficiaire du CLCA3 sur trois ignorait en fait l'existence d'un complément plus rémunérateur sur une durée plus courte.

Tableau 5 – Connaissance de l'autre complément mode de garde selon la strate (effectifs)

	Oui	Non	Total	Significativité
COLCA	42	8	50	**
CLCA3	31	18	49	
Ensemble	74	25	99	

Le COLCA potentiellement plus attractif pour les familles de deux enfants

Par ailleurs, le COLCA semble bien plus attractif pour les parents attendant un second enfant que pour ceux attendant un troisième, y compris lorsqu'ils n'ont *a priori* pas l'intention d'interrompre ou de réduire leur activité professionnelle après la naissance. Ce résultat est particulièrement remarquable, alors que les parents de deux enfants ne peuvent actuellement bénéficier de cette prestation.

Tableau 6 – Intérêt pour le COLCA selon la strate (effectifs)

	Tenté par le Colca	Pas tenté par le Colca	Total	Significativité
Futur 2 ^e	30	20	50	***
Futur 3 ^e	9	40	49	
Ensemble	39	60	99	

Tableau 7 – Intérêt pour le COLCA des parents attendant un autre enfant selon leur intention d'interruption ou de réduction de leur activité professionnelle (effectifs)

		Tenté par le COLCA	Pas tenté par le COLCA	Total	Significativité
Ni interruption ni réduction	Futur 2 ^e	10	11	21	**
	Futur 3 ^e	3	20	23	
	<i>sous-ensemble</i>	13	31	44	
Interruption ou réduction	Futur 2 ^e	18	8	25	***
	Futur 3 ^e	5	20	25	
	<i>sous-ensemble</i>	23	28	50	
Ensemble des parents attendant un enfant		35	59	94	

Au total, les préférences des bénéficiaires pour le CLCA de rang 3 ou le COLCA reprennent les caractéristiques de ces deux compléments et font écho à la place que les allocataires entendent tenir sur le marché du travail ou auprès des enfants. Le CLCA de rang 3 s'inscrirait ainsi dans une logique d'éducation parentale, d'investissement des bénéficiaires dans la sphère familiale (pour un temps plus ou moins long selon l'enchaînement éventuelle des congés parentaux, et avec des conséquences possibles sur l'activité professionnelle ensuite). Les bénéficiaires du CLCA3 motivent en effet en premier lieu la prise de congé pour des raisons personnelles. La motivation liée au mode de garde vient en seconde position, avant tout pour des problèmes de coûts de la garde. Les raisons en lien avec les contraintes de type professionnel sont très peu citées. De son côté, le recours au COLCA ressortirait de deux logiques, comme l'illustrent les deux premières motivations à égalité : mode de garde et raisons personnelles. Dans la première logique, le congé parental apparaît comme une *solution d'attente* pour des parents qui auraient préféré un autre mode de garde du jeune enfant. Ils expriment alors souvent le souhait d'un accueil en crèche, impossible à réaliser par manque de places, ou évoquent des questions de coût des modes d'accueil. Dans la seconde logique, les bénéficiaires du complément optionnel libre choix d'activité expriment plutôt la volonté de *profiter de l'enfant*, de disposer d'un temps plus long que le congé maternité, sans pour autant trop s'éloigner du monde professionnel. Le congé parental, rendu possible par les conditions d'indemnisation avec le COLCA, se placerait ici à mi-chemin entre le prolongement du congé maternité et un congé parental plus long.