

Intervention à l'article 54

M. le président. La parole est à Mme Claire-Lise Champion, sur l'article.

Mme Claire-Lise Champion. Monsieur le président, mesdames les ministres, mes chers collègues, nous arrivons – enfin ! – aux articles consacrés à la branche famille. Je dis « enfin » à dessein, car, comme j'ai déjà eu l'occasion de le faire remarquer les années précédentes, il est pour nous extrêmement regrettable que les questions relatives à la famille soient toujours discutées en fin de projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Les questions en lien avec la vie quotidienne des familles sont, à nos yeux, tout à fait essentielles. Il est somme toute normal que les débats sur le PLFSS soient longs et prennent du temps. Mais, la fatigue aidant, lorsque les dispositions relatives à la branche famille arrivent en discussion, nous avons tendance à ne pas y consacrer le temps nécessaire et à nous limiter au strict minimum : c'est vraiment dommage !

Par ailleurs, si je salue comme il se doit les nouveaux membres du Gouvernement, je déplore la disparition du portefeuille qui était consacré, en tant que tel, aux questions intéressant les familles. C'est d'autant plus regrettable que les articles consacrés à la famille dans ce projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 se résument à deux grandes mesures, qui, parce qu'elles se révèlent extrêmement négatives, sont à nos yeux totalement inacceptables. Elles figurent même parmi les pires qui nous aient été proposées depuis de nombreuses années et ont d'ailleurs recueilli l'opposition unanime de l'ensemble des associations et confédérations familiales qui ont eu à se prononcer.

Ces mesures sont à mettre en lien avec l'article 9, sur lequel nous avons longuement débattu voilà quelques jours. Celui-ci a pour conséquence, je vous le rappelle, d'aggraver lourdement le déficit de la branche, en substituant aux ressources pérennes qui étaient les siennes d'autres ressources, non pérennes, et ce malgré l'amendement adopté à l'article 12.

Mesdames les ministres, mes chers collègues, tels sont les différents points, très importants à nos yeux, que je tenais à rappeler en introduction.

Le projet de loi initial prévoyait deux mesures totalement inacceptables. Fort heureusement, l'une d'entre elles a été supprimée par nos collègues députés. Il s'agissait de modifier le versement de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, la PAJE. Celui-ci serait intervenu le mois suivant la naissance et non plus à compter du jour de la naissance de l'enfant, alors qu'un enfant est à la charge de ses parents dès sa naissance et non pas dans le mois qui suit !

Cette disposition inacceptable, qui aurait frappé, une nouvelle fois, les familles les plus modestes, aurait permis au Gouvernement de réaliser une économie de l'ordre de 64 millions d'euros.

Reste la seconde mesure, tout aussi inique, qui fait l'objet de l'article 54 : il s'agit de mettre fin à la rétroactivité du versement des aides au logement.

Le financement de ces aides représentera, en 2011, une part importante – un cinquième – des dépenses de la branche famille, qui atteignent plus de 8,5 milliards d'euros. Ces aides comptent parmi les plus redistributives, car leur montant est d'autant plus élevé que les charges de logement et de famille sont importantes et que le revenu est faible.

Dans une note récente, le Haut Conseil de la famille observe en effet que le calcul des allocations logement est plus centré sur les revenus que sur les charges de famille. Ainsi, ces allocations sont des prestations à caractère de moins en moins familial et de plus en plus social.

Les personnes isolées représentent ainsi la moitié des bénéficiaires. Il va sans dire que les publics affectés par cette disposition sont, une fois encore, les familles modestes, les jeunes et les étudiants.

Mes chers collègues, vous le savez, le logement est le premier poste de dépense des familles. En moyenne, il représente un quart de leur budget. Pour les familles modestes, la part qui lui est consacrée peut même représenter plus de la moitié des revenus.

La suppression de la rétroactivité de trois mois des aides au logement plongera ces personnes dans une plus grande précarité et pauvreté.

Mes chers collègues, la rétroactivité des aides au logement recouvre certaines réalités de la vie des familles. En effet, parmi les nombreuses démarches que celles-ci ont à accomplir lorsqu'elles entrent en possession de leur logement, la demande d'aide au logement n'est pas forcément la première.

M. le président. Veuillez conclure, ma chère collègue.

Mme Claire-Lise Champion. Et lorsque la demande d'ouverture des droits est réalisée, combien de fois les familles sont-elles obligées de fournir un document manquant ou supplémentaire, ce qui proroge d'autant l'attribution effective de l'aide ?

La rétroactivité de trois mois des droits servait de filet de sécurité aux familles. Vous le leur ôtez !

M. le président. Concluez, madame Champion, car vous avez largement dépassé le temps de parole qui vous était imparti.

Mme Claire-Lise Champion. Je conclus, monsieur le président, en mentionnant simplement les difficultés dans lesquelles se trouveront les associations qui font de l'intermédiation locative.

Pour toutes ces raisons, nous demandons la suppression de l'article 54. (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – M. Guy Fischer applaudit également.)

La parole est à Mme Claire-Lise Champion, pour présenter l'amendement n° 124.

Mme Claire-Lise Champion. Je réitère l'opposition du groupe socialiste à la suppression de la rétroactivité du versement des aides au logement, suppression dictée par des préoccupations purement budgétaires. L'économie escomptée semble d'ailleurs largement surestimée, le rendement d'une telle disposition ne pouvant que décroître. Nous pensons en effet que nos concitoyens changeront de comportement et feront leur demande plus tôt.

De surcroît, je l'ai dit voilà quelques instants, les familles concernées n'auront plus aucun filet de sécurité, ce qui les enfoncera un peu plus encore dans la précarité.

Cette mesure mettra également en difficulté les associations qui font de l'intermédiation locative. Si celles-ci peuvent en effet prendre le risque de ne pas toucher immédiatement l'APL en tiers payant pour les personnes qu'elles suivent, c'est parce qu'elles savent qu'elles récupéreront cette aide rétroactivement. La suppression d'une telle possibilité entraînera donc pour ces associations de graves difficultés de trésorerie.

Pour illustrer mon propos, je prendrai l'exemple des jeunes accueillis en foyers de jeunes travailleurs.

La spécificité de ces foyers réside dans la réactivité et la rapidité de réponse et d'accueil offerts à des jeunes de 18 à 30 ans en mobilité géographique professionnelle ou en rupture sociale ou familiale.

Une telle réactivité est possible, car, à la différence des organismes d'HLM, ces foyers savent accueillir les jeunes sans exiger préalablement l'intégralité des pièces habituellement nécessaires. Tout en assumant une prise de risque relative, la rétroactivité de trois mois de l'APL leur donne le temps de réunir les documents nécessaires.

En effet, pour récupérer les documents administratifs nécessaires à la constitution des dossiers de ces jeunes, les démarches qu'il faut mener auprès des familles sont parfois longues.

Cet exemple concret montre, une fois encore, à quel point cette disposition de nature à pénaliser une population en demande d'aide et de soutien n'a pas lieu d'être.

Enfin, ne l'oublions pas, le manque d'information sur leurs droits explique aussi l'absence de réactivité de la part des personnes exclues socialement ou qui n'ont pas l'habitude de bénéficier d'aides sociales. Les caisses d'allocations familiales seront ainsi amenées à organiser une information des assurés, dont le coût n'a pas été pris en compte.

C'est pourquoi nous vous invitons, mes chers collègues, à supprimer cet article. (Mme Gisèle Printz et M. Jean-Louis Carrère applaudissent.)

Mme Claire-Lise Champion. Si l'on prévoit de faire 240 millions d'euros d'économies, il faut bien les trouver quelque part ! Elles seront faites sur le dos des familles, et des jeunes concernés au sein de ces familles. Il n'y a malheureusement aucune ambiguïté sur cette question. Cette mesure d'une grande dureté, comme le disait Guy Fischer, sera bien une réalité demain, lorsque vous aurez adopté cet article 54.

Permettez-moi de lire quelques lignes du rapport d'Alain Vasselle. Il fait, sur ce point, deux observations, dont la première ne manquera pas de vous intéresser : « Sans modification de comportement de la part des allocataires, la suppression de la rétroactivité pénaliserait 20 % des bénéficiaires, dont plus de la moitié sont des étudiants et un quart des salariés ». (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)

Après l'article 55 Amendement prêt pour maison d'assistants maternels

Mme Claire-Lise Champion. Même si ces deux amendements de clarification sont les bienvenus, la mise en place, au profit des assistants maternels, du prêt à l'amélioration de l'habitat par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 ne suffit pas à régler tous les problèmes de fond, qui portent aussi bien sur le recrutement et la formation des professionnels de la petite enfance que sur leur répartition territoriale ou leurs conditions d'agrément.

Je reprendrai quelques arguments que nous avons développés voilà un an lors de l'examen de l'article 46 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 créant ce prêt à l'amélioration de l'habitat pour les assistants maternels.

Nous disions que cette mesure ne dispensait pas d'engager une réflexion de fond sur les conditions d'accueil des jeunes enfants par les assistants maternels et sur la profession elle-même. Le taux d'exercice des assistants maternels est stable, inférieur à 70 %, et une grande partie de ces professionnels vont bientôt prendre leur retraite, comme l'atteste leur pyramide des âges. Or il n'existe aucune étude sur les 30 % d'assistants maternels qui ne sont pas en activité.

Nous aurions aimé que l'octroi de ce prêt soit conditionné à l'engagement de l'assistant maternel à exercer son activité durant une période minimum à compter de la signature de ce prêt.

Nous expliquions aussi, voilà un an, que la création de ce prêt introduisait une grande confusion quant au rôle des prestations familiales et au caractère de l'intervention des caisses d'allocations familiales. Nous ajoutions qu'elle ouvrait des droits sur le fonds national des prestations familiales à une catégorie de non-allocataires, qui sont en fait des professionnels.

Nous demandions alors s'il était possible de faire financer des prêts d'aménagement du logement des assistants maternels par le fonds national d'action sociale, après validation par les conseils d'administration des caisses d'allocations familiales. Cette question reste d'actualité.

Articles additionnels après l'article 55 (suite)

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 125, présenté par Mmes Campion et Demontès, MM. Cazeau et Daudigny, Mmes Le Texier et Jarraud-Vergnolle, M. Desessard, Mmes Alquier, Printz et Schillinger, MM. Le Menn, Kerdraon, Godefroy, Jeannerot, S. Larcher et Gillot, Mmes San Vicente-Baudrin et Ghali, M. Teulade et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après l'article 55, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Après l'article L. 226-13 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 226-14 ainsi rédigé :

« Art. L. 226-14. - I. - Le Fonds national de financement de la protection de l'enfance est institué au sein de la Caisse nationale des allocations familiales. Son objet est de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, selon des critères nationaux et des modalités fixés par décret, et de favoriser des actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance et définies par voie conventionnelle entre le fonds et ses bénéficiaires.

« II. - Les ressources du fonds sont constituées par :

« 1° Un versement de la Caisse nationale des allocations familiales, dont le montant est arrêté chaque année en loi de financement de la sécurité sociale ;

« 2° Un versement annuel de l'État, dont le montant est arrêté chaque année en loi de finances.

« III. - Le fonds est administré par un comité de gestion associant des représentants de la Caisse nationale des allocations familiales, des représentants des départements et de l'État, selon des modalités fixées par décret. Par une délibération annuelle, il se prononce sur l'opportunité de moduler les critères de répartition du fonds définis au I. »

II. - Le IV de l'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance est abrogé.

La parole est à Mme Claire-Lise Campion.

Mme Claire-Lise Campion. Trois ans après la réforme du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, le décret créant le Fonds national de financement de la protection de l'enfance est enfin sorti.

Cette publication *in extremis*, à la suite d'une injonction du Conseil d'État, a fait l'objet de deux avis défavorables, tant du Comité des finances locales que de la Commission consultative d'évaluation des normes. Deux avis négatifs, car le compte n'y est toujours pas ! Le décret ne répond aucunement à l'esprit de la loi.

Ce fonds n'a pas vocation à compenser les désengagements financiers de l'État en matière d'aide à la parentalité, de soutien aux familles vulnérables ! Son objet, pourtant très explicite dans l'article 27 de la loi réformant à la protection de l'enfance, vise uniquement à compenser les départements des charges de la réforme de la protection de l'enfance, induites par les nouvelles mesures issues de ce texte. Or le décret tel qu'il est rédigé prévoit que le Fonds comprend deux enveloppes distinctes : une première qui compense les charges de la réforme pour les départements, et une seconde destinée aux crédits de soutien, y compris à caractère expérimental, en matière d'aide à la parentalité, de soutien aux familles vulnérables, ou de financement de ses têtes de réseaux nationaux.

Ces actions ont jusqu'ici été soutenues par l'État, dans le cadre des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, par exemple.

Les montants prévus pour abonder le Fonds aujourd'hui apparaissent bien dérisoires au regard des charges imposées aux départements, qui croulent sous le financement obligé des allocations individuelles de solidarité, comme l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, la prestation de compensation du handicap, la PCH, ou le revenu de solidarité active, le RSA.

Le 15 juillet 2010, seulement 30 millions d'euros provisionnés par la CNAF ont été répartis, à raison de 10 millions d'euros par an d'ici à 2012, entre les départements et l'État, respectivement à hauteur de 70 % et de 30 %. C'est bien dérisoire compte tenu des investissements déjà engagés par les départements et de l'estimation de 150 millions d'euros sur trois ans contenue dans la loi. De plus, rien n'a été inscrit dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Qu'en est-il, par ailleurs, de la participation de l'État ?

Devant tant d'incertitudes, notre amendement a donc pour objet de consacrer dans le code de l'action sociale et des familles l'existence de ce fonds et de revenir à l'esprit de la loi en précisant l'alimentation du Fonds et la répartition des sommes allouées entre les départements et l'État.

Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 126, présenté par Mmes Campion et Demontès, MM. Cazeau et Daudigny, Mmes Le Texier et Jarraud-Vergnolle, M. Desessard, Mmes Alquier, Printz et Schillinger, MM. Le Menn, Kerdraon, Godefroy, Jeannerot, S. Larcher et Gillot, Mmes San Vicente-Baudrin et Ghali, M. Teulade et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après l'article 55, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement présente au Parlement avant le 31 mars 2011 un rapport établissant le nombre de places manquantes à l'accueil de la petite enfance sur le territoire national et présentant les modalités de la mise en place d'un service public national de la petite enfance.

La parole est à Mme Claire-Lise Campion.

Mme Claire-Lise Campion. L'insuffisance de places destinées à la petite enfance constitue un frein au travail des parents, et le plus souvent de la mère. D'après les estimations qui ont été faites soit par nos collègues, soit par la Cour des comptes ou le Haut conseil à la famille, sur les 800 000 naissances chaque année en France, le taux de couverture d'accueil des jeunes enfants est de 47 places pour 100 enfants.

Un tiers des femmes qui se sont arrêtées de travailler à la naissance de leur enfant évoquent des

raisons liées aux modes de garde. On peut donc estimer que, pour 17 % des enfants, un problème d'accueil existe réellement, soit que l'offre est insuffisante, soit qu'elle n'est pas adaptée.

Au plan national, l'estimation des besoins non couverts est délicate – le Haut conseil de la famille l'a d'ailleurs signalé lors de ses travaux sur le sujet ! – et conduit à des chiffres assez éloignés les uns des autres selon les conventions retenues. Une majorité de documents écrits convergent actuellement vers un chiffre : les besoins non couverts seraient d'environ 350 000 places.

Ce chiffre peut être considéré comme sous-évalué, ou au contraire surévalué, en fonction des conventions de calcul retenues. Ces estimations intègrent un « besoin latent », celui des familles qui optent pour le complément libre choix d'activité, faute d'un mode de garde qui corresponde à leurs souhaits.

Il est donc nécessaire d'acquérir une meilleure connaissance, à l'échelle globale et par territoires, des besoins et de l'offre. Elle permettrait en 2012, lors de l'établissement de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion, la COG, de déterminer avec plus de pertinence une référence centrale de progression de l'offre de garde à l'horizon 2015.

Ces interrogations appellent des réponses d'autant plus précises que le Gouvernement va, cette année encore, procéder à de nouvelles suppressions de postes dans le budget de l'enseignement scolaire, que la scolarité dès l'âge de deux ans est de plus en plus menacée, que les charges incombant aux collectivités territoriales augmentent sans cesse davantage, et qu'un nombre croissant de familles se trouve dans une situation financière extrêmement précaire.

Dans son rapport de 2008 sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes dénonçait déjà une « évolution peu cohérente au regard de la bonne utilisation de l'argent public » des deniers consacrés à la garde des jeunes enfants.

Elle opposait ainsi le coût par enfant de 13 368 euros pour la prestation d'accueil du jeune enfant à celui de 4 570 euros pour l'accueil en école maternelle.

En ce qui concerne la scolarisation des enfants de deux ans, la Cour adressait ce rappel au Gouvernement : « Quelles que soient les motivations, pédagogiques ou financières, ayant conduit le ministère de l'éducation nationale à se désengager de la scolarisation des enfants de deux ans, il conviendrait que les objectifs de l'État soient clairement explicités et que les différents acteurs concernés par la garde des jeunes enfants – éducation nationale, Caisse nationale d'allocations familiales, collectivités territoriales – déterminent conjointement, sous la coordination de l'État, les besoins pour l'avenir et des réponses à apporter. » Il est donc nécessaire de connaître avec précision le besoin en offre de places d'accueil, lesquelles sont essentielles pour permettre aux parents de concilier au mieux vie professionnelle et vie familiale.

Favoriser le retour à l'emploi pour les parents qui le souhaitent et qui ont interrompu leur carrière professionnelle pour élever leurs enfants doit être une priorité, car ce retour à l'emploi contribuera à réduire les inégalités pointées, tant sur le montant des retraites que sur l'âge de la liquidation des droits à la retraite.

L'amendement n° 129 rectifié, présenté par Mmes Champion et Demontès, MM. Cazeau et Daudigny, Mmes Le Texier et Jarraud-Vergnolle, M. Desessard, Mmes Alquier, Printz et Schillinger, MM. Le Menn, Kerdraon, Godefroy, Jeannerot, S. Larcher et Gillot, Mmes San Vicente-Baudrin et Ghali, M. Teulade, Mme M. André, M. Bodin et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après l'article 55, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Avant le 1<sup>er</sup> septembre 2011, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les conditions d'indemnisation du congé de maternité des femmes qui travaillent par intermittence.

La parole est à Mme Claire-Lise Champion.

Mme Claire-Lise Champion. Cet amendement a pour objet d'alerter le Gouvernement sur la situation des femmes qui alternent des périodes travaillées et non travaillées, et qui ne parviennent pas à remplir les conditions requises pour percevoir une indemnité journalière de repos lors de leur congé de maternité.

La CPAM, demande en effet aux femmes enceintes à emploi discontinu – les intermittentes du spectacle ou les femmes en contrat à durée déterminée, par exemple –, dont la particularité est précisément d'exercer une activité irrégulière et rémunérée de manière ponctuelle, de réunir les mêmes conditions que les femmes enceintes en contrat à durée indéterminée.

Ces femmes sont confrontées à un vide réglementaire qui les conduit à l'exclusion du système de protection sociale. En effet, les mères intermittentes, qui ne sont pas indemnisées par la CPAM lors de leur congé de maternité, conjuguent cette situation avec la radiation de Pôle emploi pour cette même période. En outre, elles n'ont pas le droit de travailler pendant cette période, comme le prévoit l'article L. 224-1 du code du travail. Elles ne perçoivent donc aucun autre revenu légal et ne peuvent bénéficier d'aucun minimum social, ni allocation ni aide. Il en résulte une perte totale de revenus pendant le temps où elles attendent un enfant et le mettent au monde.

De plus, dans le cas où la CPAM refuse d'indemniser un congé de maternité, Pôle emploi ne prend pas en compte le congé dans la réouverture des droits à l'assurance chômage. Il en résulte alors une sortie quasiment systématique des mères salariées du régime de l'intermittence, qui est très particulier.

Les mères intermittentes et à emploi discontinu subissent donc un réel préjudice. C'est pourquoi cet amendement vise, à travers la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement, à informer les parlementaires de façon très précise sur les conditions d'indemnisation du congé de maternité de ces femmes.

Mme Claire-Lise Champion. Nous manquons vraiment de visibilité sur cette question, comme l'ont souligné les travaux du Haut Conseil de la famille. En dépit des études existantes, comme celle de notre collègue députée Michèle Tabarot, il nous manque encore beaucoup d'informations sur cette question de l'accueil de la petite enfance.

Je reprendrai l'argument que j'évoquais tout à l'heure : 70 % des assistantes maternelles sont en activité, ce qui signifie que 30 % d'entre elles n'ont pas d'enfants en garde. Il serait très utile de savoir pourquoi elles n'accueillent pas d'enfants.

Je représente le Sénat au Haut Conseil de la famille, et je peux vous dire que nous avons eu de réelles difficultés pour évaluer le nombre de places manquantes. Nous avons estimé qu'il se situait entre 200 000 et 350 000, mais nous restons dans le flou. Il me semble donc que ce rapport aurait son utilité.

M. le président. L'amendement n° 96, présenté par M. Lardeux, au nom de la commission des affaires sociales, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. André Lardeux, rapporteur.

M. André Lardeux, rapporteur. Cet article, qui a été introduit par l'Assemblée nationale au travers de l'adoption d'un amendement d'appel, traite d'un problème auquel l'ancien président de conseil général que je suis est sensible.

Toutefois, ce texte n'est manifestement pas le véhicule législatif approprié pour aborder cette question. Qui plus est, la rédaction de cet article est peu satisfaisante. Peut-être faudrait-il prévoir cette disposition dans un autre texte ou, à tout le moins, la revoir dans le cadre de la réunion de la commission mixte paritaire.

En l'état actuel des choses, la commission vous demande, mes chers collègues, de supprimer cet article.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. La parole est à Mme Claire-Lise Champion, pour explication de vote.

Mme Claire-Lise Champion. Je rejoins les arguments de M. le rapporteur.

Vous connaissez notre position concernant le Fonds national de financement de la protection de l'enfance : avec plusieurs de mes collègues, je le défends ardemment. Cependant, si l'État ne peut transférer les services de la protection de l'enfance aux départements sans en compenser le coût, je crois tout aussi fermement qu'il ne revient pas non plus aux familles de payer, au travers des allocations familiales, le désengagement de l'État. C'est une question de principe.

Par ailleurs, je vois difficilement comment une telle disposition pourrait être mise en œuvre dans la pratique. Les situations dont nous parlons sont très souvent complexes. Comment traiter les familles au sein desquelles une partie seulement de la fratrie est confiée aux services de la protection de l'enfance ?

À mon avis, l'article 55 *ter* est un article d'appel, qu'il faut prendre comme tel, mais ne saurait être maintenu. Le problème du financement de la protection de l'enfance a trouvé une solution au travers de l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. L'État doit remplir ses engagements.