



Avis sur le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants

**adopté par consensus¹ par le Haut Conseil de la famille
lors de sa séance du 11 février 2010**

Le Premier Ministre a saisi en septembre 2009 le Haut Conseil de la famille en souhaitant qu'il consacre ses premiers travaux à l'analyse des « différents scénarios 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 » 2009. Il a souhaité qu'en parallèle, le Haut conseil de la famille étudie « les offres de garde nécessaires pour répondre à la demande des familles (...) ».

Le Haut Conseil de la famille (HCF) a adopté deux notes consacrées à l'accueil des enfants de zéro à trois ans et au Complément de Libre Choix d'Activité (CLCA) : *Les aides apportées aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans* et *Problématiques et voies de réformes du complément de libre choix d'activité*, en ligne sur www.hcf-famille.fr. Au vu de ces deux notes, il a pu dresser un constat et dessiner des perspectives d'évolution.

S'agissant du CLCA, le HCF retient les éléments de constat suivants :

- Avec un total de 590 000 bénéficiaires à la fin de 2008, dont 230 000 travaillant à temps partiel, soit près de 25 % des familles ayant un enfant de moins de trois ans, le CLCA connaît un succès certain.
- 96 % des bénéficiaires sont des femmes.
- la composition sociale des bénéficiaires est diversifiée, même si les parents peu diplômés ou de revenus faibles sont sur-représentés parmi les bénéficiaires du CLCA à taux plein à partir du rang 2.
- 60% des parents bénéficiaires du CLCA à taux plein de rang 2 déclarent s'arrêter de travailler par choix.
- 40% des parents qui se sont arrêtés pour prendre un CLCA auraient préféré continuer à travailler ; mais ils n'ont pas pu le faire parce que leurs conditions de travail étaient trop contraignantes et qu'ils ne trouvaient pas de mode de garde satisfaisant pour leur enfant.
- Un tiers des bénéficiaires du CLCA pour le troisième enfant en bénéficiaient déjà pour le deuxième.

¹ A l'exception de Mme Clergeau, députée, qui s'est abstenue.

- Lorsqu'elles s'arrêtent après la naissance, la plupart des mères retournent sur le marché de l'emploi lorsque l'enfant a plus de trois ans (le taux d'activité féminin est alors de 81% avec deux enfants et 65% avec trois enfants). Mais il existe une différence de parcours entre les bénéficiaires de CLCA couverts par le congé parental, qui retrouvent leur poste chez leur employeur, et ceux qui ne le sont pas. Pour ces derniers, les difficultés lors de leur retour sur le marché du travail et donc lors de leur recherche d'emploi seraient davantage liées à leurs caractéristiques socio-professionnelles et leur faible qualification qu'à la période d'éloignement du marché du travail pour élever leur enfant.

- Il est 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 seule étude disponible conclut plutôt à un effet négatif de l'arrêt d'activité sur les carrières des femmes.

A la suite de la saisine du Premier ministre, le HCF a examiné les scénarios de réforme du CLCA. Deux enseignements majeurs peuvent être tirés de cet examen :

- quelle que soit l'option retenue pour le CLCA, il y a un consensus sur la nécessité de faire porter les efforts sur les modes d'accueil des jeunes enfants, sur l'accompagnement vers l'emploi et sur les conditions de travail des parents (voir le 1) ci-dessous) ;

- il n'y a pas de consensus sur l'hypothèse d'une réduction de la durée réglementaire du CLCA. Aussi le présent avis analyse t-il successivement les deux grandes voies alternatives de conception du CLCA au 2) et au 3) ci-dessous.

1) Pour alléger les contraintes pesant sur les parents qui bénéficient du CLCA, des efforts sont nécessaires sur les modes d'accueil d'une part et les conditions de travail d'autre part

a) concernant les modes d'accueil des jeunes enfants

- Il convient d'améliorer significativement l'offre de modes d'accueil, afin qu'elle soit plus abondante et plus diversifiée.

Il faut donc réussir les actions déjà engagées et atteindre au minimum les objectifs affichés en 2009 par le Gouvernement, soit 200 000 places dont la moitié en accueil collectif d'ici 2012, terme de la convention d'objectifs et de gestion (Cog) en cours avec la Cnaf. Il devrait s'agir selon le HCF d'une création « nette » **qui ne serait pas annulée par la réduction de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans sur la période d'application de la Cog et qui n'entraînerait pas de dégradation de la qualité de l'accueil.**

- Des efforts supplémentaires seront indispensables au cours de la Cog suivante avec la Cnaf afin de poursuivre ce développement et de répondre en outre aux besoins qui s'ensuivraient d'une réforme du CLCA si elle devait avoir lieu (la réforme du CLCA pourrait alors permettre de dégager les marges financières nécessaires au développement de l'offre d'accueil). Qu'il y ait une réforme du CLCA ou non, l'estimation du nombre de places à créer devra s'appuyer sur une meilleure connaissance des besoins et de l'offre et sur un suivi précis des objectifs fixés par le Gouvernement en 2009.

- Dans ce contexte, le HCF estime qu'il faut dorénavant privilégier **une politique de l'offre** (dont une partie mieux adaptée aux besoins des parents ayant des horaires atypiques et avec une politique d'investissement plus forte dans les quartiers défavorisés), sachant qu'à la suite des réformes précédentes, la situation paraît actuellement satisfaisante en termes de reste à charge et de taux d'effort global des familles.

Le HCF a esquissé plusieurs pistes de propositions visant à favoriser le développement des modes d'accueil ; ces propositions sont présentées dans la note jointe à l'avis et succinctement reprises en annexe à cet avis.

b) concernant l'emploi et les conditions de travail

Le Haut Conseil de la famille estime nécessaire d'apporter un accompagnement renforcé vers la formation (de la part des organismes paritaires de la formation et de Pôle emploi) et vers l'emploi, ainsi que de meilleures garanties dans l'emploi aux bénéficiaires du CLCA et aux parents de jeunes enfants, en ciblant en priorité les personnes non couvertes par le congé parental. Des propositions figurent également dans la note jointe à l'avis et en annexe à cet avis.

*
* *

Au-delà de ces mesures qui font l'objet d'un consensus au sein du Haut Conseil, la question de la réduction « forcée » du CLCA, par un abaissement de la durée réglementaire à partir du deuxième enfant, a soulevé des débats et partagé le Haut Conseil ; les deux options alternatives sont présentées ci-dessous. Les arguments avancés sont d'abord des arguments de principe ; **l'impact financier est faible, comme l'ont montré les simulations financières présentées dans la note jointe à l'avis.**

2) Première option : maintien de la durée réglementaire du CLCA.

a) Les raisons qui justifient l'opposition à un raccourcissement de la durée réglementaire du CLCA

Dans le système actuel, les familles disposent pour les naissances de rangs deux et plus d'un droit à s'occuper plus directement de leur enfant jusqu'à son troisième anniversaire. 60% des parents qui s'arrêtent de travailler actuellement déclarent le faire par libre choix sans évoquer de contrainte liée à l'accueil de l'enfant ou aux conditions de travail. Il s'agit en conséquence de respecter ce choix et de le préserver.

Afin d'élargir l'éventail des choix disponibles, l'offre d'accueil, la formation et les conditions de travail des parents doivent être améliorées.

L'objectif, dans cette option, est de réunir les conditions permettant aux familles de réaliser un véritable choix, entre la poursuite d'une activité professionnelle ou la suspension de cette activité pour se consacrer plus intensément à leurs enfants.

Toutefois, ces mesures ne devraient pas s'accompagner d'une réduction de la durée réglementaire du CLCA, qui serait contraire aux souhaits de nombreuses familles.

b) deux scénarios seraient envisageables

- Dans un premier scénario, les paramètres du CLCA ne seraient pas modifiés.

* La mise en œuvre des réformes en matière de modes d'accueil des jeunes enfants et d'amélioration des conditions de travail des parents devrait alors conduire spontanément à une baisse du CLCA à taux plein, prolongeant ainsi la tendance observée depuis plusieurs années (le nombre de bénéficiaires de CLCA à taux plein a baissé de 13 % entre 2004 et 2008).

* En effet, l'accroissement de l'offre de modes d'accueil devrait réduire le nombre des bénéficiaires actuels du CLCA à taux plein qui déclarent avoir cessé de travailler car ils n'ont pas trouvé de solution de garde.

- Dans un second scénario, on ouvrirait le COLCA pour les parents d'enfants de rang deux, ce qui permettrait aux familles,

* soit de disposer d'un congé plus court, jusqu'au premier anniversaire de l'enfant, rémunéré à 800 € nets par mois,

* soit de bénéficier, comme aujourd'hui, du CLCA de base (rémunéré à 550 € nets par mois) jusqu'au troisième anniversaire de leur enfant.

* Il s'agit donc d'étendre le COLCA, actuellement limité aux enfants de rang 3, aux enfants de rang 2. L'ouverture du COLCA au rang 2, en permettant à certains parents qui aujourd'hui font le choix du CLCA de choisir une option plus courte et mieux rémunérée, pourrait conduire à une réduction effective de la durée moyenne du CLCA. Cet effet serait néanmoins partiellement contrebalancé par le recours au COLCA de parents ayant deux enfants à charge qui n'ont actuellement pas recours au CLCA parce que le niveau de sa rémunération leur semble trop faible, et qui pourraient être intéressés par le COLCA en raison de son indemnisation plus élevée.

Si l'équilibre financier de la branche famille le permettait, on pourrait en outre envisager d'ouvrir le bénéfice du CLCA à taux partiel à la sortie du COLCA.

3) Deuxième option : un raccourcissement de la durée réglementaire du CLCA sous certaines conditions.

a) Les arguments qui justifient un raccourcissement de la durée réglementaire du CLCA pour les enfants de rangs deux et plus :

- le CLCA reflète un partage sexué des tâches domestiques et de l'éducation des enfants ; il contribue à le perpétuer, ce qui ne va pas dans le sens d'un rééquilibrage des tâches entre pères et mères et est défavorable à l'égalité professionnelle ; ceci étant, la question de l'égalité des rôles entre hommes et femmes dépasse de loin la problématique du CLCA ;

- le CLCA, en particulier lorsqu'il conduit à l'enchaînement de plusieurs arrêts de travail, peut peser négativement sur le retour à l'emploi, sur le déroulement des carrières professionnelles et l'évolution salariale² et sur le niveau de retraite des bénéficiaires (du fait notamment qu'il

² Le congé parental est pris en compte seulement pour moitié dans l'avancement.

n'y a pas de cotisation aux régimes complémentaires de retraite durant le congé parental) ; le retour au travail après un CLCA long est parfois difficile ;

- cet impact négatif sur les carrières féminines a des conséquences défavorables à l'indépendance financière des femmes et fragilise leur situation en cas de rupture de leur vie de couple (séparation, veuvage) ;

- venant dans de nombreux cas se substituer à un revenu plus élevé, le CLCA réduit le niveau de vie des ménages qui le perçoivent, en particulier lorsqu'il s'accompagne d'une cessation totale de l'activité d'un des parents.

Par ailleurs, le CLCA soustrait un nombre non négligeable de femmes de la population active (équivalent à 360 000 emplois équivalent temps plein pour le seul CLCA à taux plein, ce qui représente environ 1,3 point de population active). L'économie française se prive ainsi de compétences et d'une force de travail utiles dans les années à venir. Une réforme du CLCA pourrait alors constituer un facteur de croissance de long terme.

b) Les conditions de la réussite

Un raccourcissement du CLCA, pour ceux des membres du HCF qui y sont favorables, ne peut réussir qu'à la condition que les mesures évoquées dans le 1) sur les modes d'accueil des jeunes enfants, l'accompagnement vers l'emploi et les conditions de travail fassent l'objet d'une politique volontariste. En effet :

- le nombre de places en modes d'accueil agréés pour les jeunes enfants ne serait pas à la hauteur des besoins, tout particulièrement en ce qui concerne les modes d'accueil collectifs et plus encore lorsque les parents ont des horaires de travail atypiques ou lorsqu'ils habitent dans des zones sous-dotées en établissements d'accueil des jeunes enfants. Réduire la durée du CLCA sans augmenter très significativement l'offre de modes d'accueil risquerait de conduire des parents à cesser leur activité sans aucune aide de la collectivité ;

- un certain nombre de parents de jeunes enfants – des mères essentiellement – ne bénéficient pas du congé parental à la sortie du CLCA (notamment parce qu'ils étaient en inactivité ou en CDD à l'entrée) ; ils seraient donc confrontés à la recherche d'emploi tout en devant assumer de lourdes charges familiales. De plus, ceux qui ne retrouveraient pas d'emploi resteraient sans autre revenu que l'allocation de base de la Paje. Ces familles devraient alors faire face à une baisse de revenu significative ;

- parmi les allocataires du CLCA qui reprendraient un emploi, que ce soit à l'issue d'un congé parental ou à la suite d'une recherche d'emploi, certains seraient peu qualifiés, percevraient des revenus d'activité modestes et devraient faire face à des conditions d'activité difficiles (horaires atypiques, longs temps de transport, etc.) peu compatibles avec l'accès à des modes d'accueil adaptés et à des tarifs qui leurs soient accessibles. Le fait de ne pas bénéficier du CLCA entraînerait alors pour ces parents une dégradation des conditions de vie à court terme, ce qui rendrait d'autant plus nécessaires les mesures proposées par le HCF en matière de conditions de travail. Ceci étant, leur retour à l'emploi, sans leur apporter forcément un revenu substantiellement plus élevé, constituerait toutefois une réinsertion sur le marché du travail.

Les contraintes imposées aux parents de jeunes enfants par un raccourcissement du CLCA sans que soient assurées des mesures cohérentes d'accompagnement social pèseraient donc en particulier sur des ménages modestes.

Dans ces conditions, un scénario de raccourcissement de la durée réglementaire du CLCA pourrait être retenu si les mesures décrites dans le paragraphe 1) étaient mises en place, et à condition en outre que le calendrier de mise en œuvre d'un raccourcissement du CLCA :

- ne concerne que les naissances postérieures à la réforme,
- soit progressif, cette progressivité permettant notamment d'adapter la réforme au développement d'une offre d'accueil de qualité et à l'état du marché du travail.

La note jointe à l'avis explore différents scénarios de raccourcissement³ :

- l'un propose une durée de service d'un an à tous les rangs (donc dès le premier enfant) et une rémunération du CLCA améliorée qui pourrait être de l'ordre de 67% du salaire net, avec un plancher calé sur le niveau actuel et un plafond calculé sur un salaire égal au plafond de la sécurité sociale ;

- l'autre repose sur une modulation de la durée selon le rang de l'enfant ; il pourrait comporter les caractéristiques suivantes :

* une augmentation du montant du CLCA pendant les six premiers mois de versement, avec un montant proportionnel au revenu de référence du bénéficiaire ; le taux pourrait être par exemple de 50 à 60% du salaire brut, soit de 60 à 70% du salaire net, avec un plancher égal au montant actuel et un plafond calculé sur un salaire égal au plafond de la sécurité sociale ;

* une durée de versement qui resterait de six mois pour le premier enfant, serait ramenée jusqu'au 12^e mois du deuxième enfant et au 24^e mois du troisième enfant et des suivants ; pour certains membres du HCF, la durée devrait être maintenue jusqu'au troisième anniversaire à partir du troisième enfant.

Il semble en outre souhaitable d'encourager le temps partiel qui permet de ne pas rompre les liens avec le milieu du travail. A cet effet, le HCF propose de ne pas revenir sur la rémunération du CLCA actuellement favorable au temps partiel, de maintenir la durée du congé parental à trois ans dans le code du travail (ce qui permettrait aux parents sortant de CLCA avant les trois ans de l'enfant de reprendre de droit un emploi à temps partiel). Il pourrait enfin être envisagé de ne pas raccourcir la durée du CLCA à taux partiel dont le terme resterait fixé au troisième anniversaire de l'enfant.

Une commission de suivi et d'évaluation devrait suivre la bonne adéquation entre le rythme de raccourcissement du CLCA et le développement de l'offre de modes d'accueil de qualité pour les jeunes enfants.

³ Les scénarios étudiés dans la note comportent également un scénario avec un raccourcissement de la durée à partir du deuxième enfant sans autre modification du dispositif actuel. Ceux des membres du HCF qui se placent dans une perspective de raccourcissement du CLCA estiment que ce scénario n'est pas réaliste dans les conditions actuelles.

4) L'instauration d'une période non transmissible

Le HCF est favorable à ce qu'une période de deux mois (un mois pour le premier enfant) non transmissible, soit réservée au parent qui n'a pas bénéficié du CLCA⁴. Une partie des membres du Conseil préféreraient une durée plus longue.

Pour certains, cette période devrait s'imputer sur la durée du CLCA dans les scénarios ne comportant pas de réduction de la durée réglementaire ; pour d'autres, cette période devrait dans tous les cas s'ajouter à la durée du CLCA. Dans l'option où le CLCA serait rémunéré en pourcentage du salaire en début de période, la période non transmissible serait également rémunérée en pourcentage du salaire et au même taux. Dans l'option où il resterait rémunéré au niveau actuel, le Haut Conseil a débattu de l'opportunité d'inciter à la prise de la période non transmissible en versant une prime lorsque les deux parents perçoivent le CLCA à taux plein pendant au moins deux mois.

Pour l'avenir, la durée de la période non transmissible pourrait être augmentée au fur et à mesure que l'on constaterait une augmentation du pourcentage de pères bénéficiaires du CLCA⁵.

5) Rendre le congé parental fractionnable

Par ailleurs, certains membres du HCF souhaitent que soit étudiée la possibilité de fractionner le dispositif actuel afin de permettre aux familles qui le souhaitent de reporter la troisième année du congé parental et, le cas échéant, du CLCA, au-delà du troisième anniversaire de l'enfant, par exemple jusqu'à son 16^e anniversaire.

⁴ Pour certains, il faudrait que les deux parents ne puissent pas bénéficier du CLCA simultanément.

⁵ Certains membres du Conseil souhaiteraient un affichage clair du calendrier de cette progression.

Annexe à l'avis

Les propositions du HCF en matière de modes d'accueil et de conditions de travail

Afin d'améliorer la politique d'accueil des jeunes enfants, le Haut Conseil de la famille a avancé plusieurs pistes de propositions :

- Réintégrer (à taux d'effort constant pour les familles) le crédit d'impôt pour frais de garde dans l'aide que les Caisses d'allocations familiales (CAF) accordent directement aux familles (via le complément modes de garde de la Paje) et restructurer le Complément mode de garde par un assistant maternel. L'objectif de cette réforme du Cmg serait d'éviter les effets de seuils en fonction des revenus des parents et du taux de salaire horaire des assistants maternels tout en rééquilibrant la solvabilisation des familles entre les recours de courte durée et ceux de longue durée.
- Accroître les capacités des structures de formation des professionnels de la petite enfance et renforcer l'attractivité du métier d'assistant maternel, en mobilisant davantage les ressources et l'expertise de Pôle emploi en lien avec les services de protection maternelle et infantile (Pmi) des Conseils généraux et en s'appuyant sur les partenaires sociaux du secteur.
- Améliorer la gouvernance de l'offre d'accueil des jeunes enfants en renforçant notamment les prérogatives des communes en matière de schémas d'accueil des jeunes enfants, ainsi que les moyens des services de PMI et le rôle des CAF.
- Mieux faire connaître aux entreprises l'ensemble des aides dont elles peuvent bénéficier pour financer des places en établissement d'accueil du jeune enfant (notamment le crédit d'impôt famille et les aides de la CAF).

Concernant l'emploi et les conditions de travail, le Haut Conseil de la famille estime nécessaire d'apporter aux parents bénéficiant d'un CLCA ou aux parents de jeunes enfants :

- Une offre de service de la CAF (pour l'aide à la recherche d'un mode d'accueil) et de Pôle emploi avant la fin du CLCA.
- Un accès privilégié à une offre de formation, via une offre dédiée de Pôle emploi et des parcours renforcés financés par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) ou le nouveau fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.
- La prise en compte de la problématique des parents de jeunes enfants peu qualifiés dans les négociations de branche et la politique des ressources humaines des employeurs, notamment en matière d'aménagements d'horaires (avec un droit à l'aménagement d'horaires dans les grandes entreprises).
- L'augmentation du nombre légal de jours d'absence pour enfant malade jusqu'à l'âge de trois ans.